

p l a n d a g 2 0 2 5

LAGE LANDEN, HOGE CONTRASTEN

Bijdragen aan de
PlanDag 2025

Redactie

Geiske Bouma

Lieve Custers

David Dooghe

Bart de Zwart

LAGE LANDEN, HOGE CONTRASTEN

Bijdragen aan de PlanDag 2025

Redactie:

Geiske Bouma

Lieve Custers

David Dooghe

Bart de Zwart

TEN GELEIDE

De PlanDag 2025 verbindt en verbreedt. Juist in een tijd waarin tegenstellingen zich af tekenen en contrasten op scherp staan. De ruimtelijke professional was het afgelopen decennium vooral aan de slag met grote veranderingen zoals klimaat, energie en natuur. Ondertussen staan 'bestaanszekerheid' en 'een warm Vlaanderen' hoog op de politieke agenda. Is het ruimtelijk vakgebied de samenleving uit het oog verloren? Is iedereen nog aangehaakt of missen mensen op sommige plekken de boot?

Het thema van de PlanDag 2025 is **Lage landen, hoge contrasten** – over hoe plannen opnieuw mens, ruimte en samenleving, nu en later kan verbinden.

In samenwerking met de gemeente Groningen willen we met jullie op woensdag 21 en donderdag 22 mei 2025 verkennen hoe we als ruimtelijke professionals opgaven in de fysieke leefomgeving beter kunnen verbinden en verbreden zodat socio-economische uitdagingen, nu en later, daarin ook een plaats vinden.

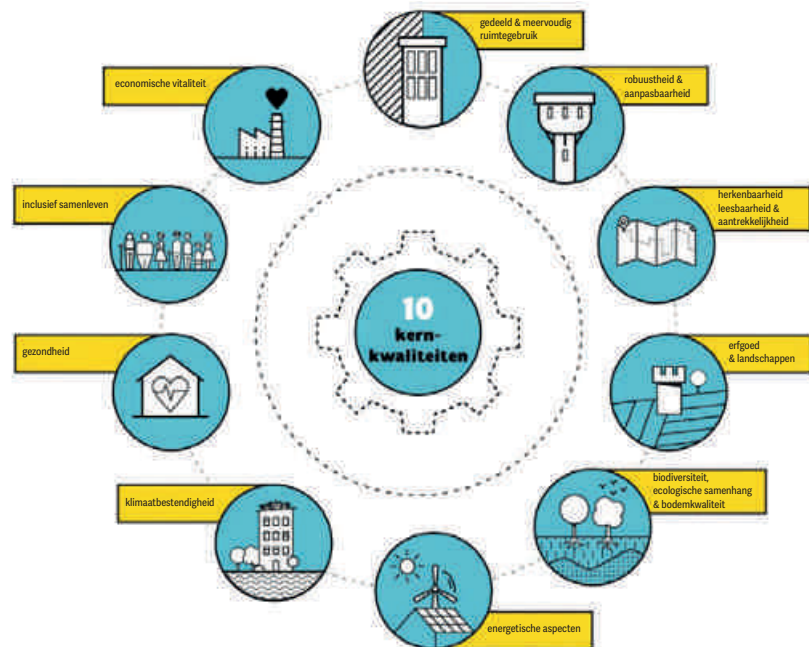
Thema Lage landen, hoge contrasten

De Nederlandse planbureaus publiceren op 17 september 2024 een persbericht¹ met de kop: "Kabinet kiest voor brede welvaart hier en nu ten koste van later". Ze hekelen in hun analyse de eenzijdige focus op het woningtekort en de beperkte aandacht voor kwetsbare leefomgevingswaarden zoals klimaat- en natuurherstelbeleid. Een eenzijdige focus leidt er ook vaak toe dat grote opgaves unilateraal worden opgepakt en de contrasten tussen deze opgaven groeien. Er wordt vaker gekozen voor (politieke) ad hoc-oplossingen, mede door de opstapeling van reële (en beleefde) crises. Dit is misschien even schrikken voor de ruimtelijke professional. Het ruimtelijk discours in de lage landen stond het afgelopen decennium in het teken van het verbinden van de grote veranderingen op het vlak van klimaat, energie en natuur. Ondertussen groeit er bij de nieuwe regeringen in zowel Nederland² als Vlaanderen³ een andere focus. Ze reageren op een ongemak in de samenleving en zetten met begrippen zoals 'bestaanszekerheid' of 'een warm Vlaanderen' de alledaagse levenskwaliteit van mensen weer hoog op de agenda. Het is ook een duidelijk signaal aan de omgevingsprofessional: Gij zult beter onderbouwen of de maatregelen die u voorstelt wel haalbaar, betaalbaar en aanvaardbaar zijn voor gewone burgers en ondernemers.

Het vinden van maatschappelijk draagvlak zit nochtans diepgeworteld in ons vakgebied. De meeste ruimtelijke professionals hebben wellicht de definitie van de Commissie Van Veen (1971) nog van buiten moeten leren: "Ruimtelijke ordening is het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks ter

-
- 1 Planbureau voor de Leefomgeving (2024). Planbureaus: 'Kabinet kiest voor brede welvaart hier en nu ten koste van later'; geraadpleegd op 30 oktober 2024 op www.pbl.nl
 - 2 PVV, VVD, NSC en BBB (2024). Hoofdlijnenakkoord 2024-2028. Hoop, lef en trots. 16 mei 2024; geraadpleegd op 30 oktober 2024 op www.kabinetsformatie2023.nl
 - 3 Vlaamse Regering (2024). Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samenwerken aan een warm en welvend Vlaanderen, 30 september 2024

wille van die samenleving”.⁴ Ook vandaag is de socio-economische conditie onverminderd relevant. We herkennen haar in begrippen zoals brede welvaart (Nederland) of de 10 kernkwaliteiten uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geeft op haar website⁵ aan dat **brede welvaart** in essentie gaat over het welzijn van mensen. Het is een maatstaf voor alles dat mensen van waarde vinden. Naast materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid. Het gaat zowel om de kwaliteit van leven in het ‘hier en nu’, als om de effecten van onze manier van leven op het welzijn van mensen op andere plekken en voor toekomstige generaties. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen⁶ hanteert **10 kernkwaliteiten** als verbreed kader voor een kwaliteitsvolle inrichting en een optimaal beheer van de omgeving. De kwaliteiten economische vitaliteit, inclusief samenleven en gezondheid, geven uiting aan de wens omgevingsvraagstukken maatschappelijk te benaderen.



Figuur – De 10 kernkwaliteiten leefomgeving (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, 2019)⁷

Er bestaat dus wel degelijk een begrippenkader om opgaven in de fysieke leefomgeving vanuit een breder maatschappelijk perspectief te benaderen. De vraag is hoe je als ruimtelijke professional vanuit dat brede kader de verbinding maakt naar de alledaagse leefwereld van mensen. Mensen met verschillende achtergronden, in verschillende omstandigheden, en op verschillende plekken.

4 Commissie Van Veen (1971). Rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, 's-Gravenhage 1971

5 Planbureau voor de Leefomgeving, via <https://www.pbl.nl/onderwerpen/brede-welvaart>; geraadpleegd op 30 oktober 2024

6 Departement Omgeving (2019). Strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Brussel

7 Meer informatie hier: <https://www.omgeving.vlaanderen.be/nl/aan-de-slag-met-de-10-kernkwaliteiten-van-de-omgeving>

Thema's zoals betaalbaar wonen, veiligheid, grootstedelijke probleemwijken, toegang tot voorzieningen (ziekenhuizen, scholen, winkels, vervoer) en plattelandsarmoede staan zowel in Vlaanderen als Nederland hoog op de maatschappelijke agenda. Als ruimtelijke professionals behouden we de opdracht om de mogelijke contrasten tussen deze vraagstukken te overbruggen en deze kwesties op een toekomstgerichte manier aan te pakken in het licht van langetermijn-opgaven zoals klimaatverandering, biodiversiteitsherstel of de energietransitie. Tegelijk zullen we deze grote opgaven moeten verbreden met socio-economische uitdagingen in het hier en nu. Daarbij moeten we burgers en ondernemers betrekken en aan boord houden bij verandering. “Plannen bouwen [...] op de kennis, wijsheid, belangen, zorgen, wensen en dromen van inwoners”, zoals het herstelprogramma Nij Begun voor het Groningse gaswinningsgebied het formuleert.⁸ De transitie naar een duurzame samenleving vraagt om grote investeringen van zowel private als publieke spelers in onder andere gebouwen, infrastructuur, nieuwe technologieën en competenties (o.a. green skills). Deze investeringsnoden kunnen nieuwe sociale ongelijkheden creëren en bestaande ongelijkheden versterken. Die ongelijkheid wordt alvast zo ervaren. De Eurobarometer (2022) geeft bijvoorbeeld aan dat slechts 46% van de Europeanen het vertrouwen heeft dat in 2050 duurzame producten, diensten en energie voor iedereen betaalbaar zullen zijn.⁹

Graag willen we binnen het thema ‘**Lage landen, hoge contrasten**’ met u in discussie over de verbindende en verbredende rol die ruimtelijke professionals kunnen spelen in het overbruggen van scheidslijnen tussen opgaven in de leefomgeving voor nu en straks en voor hier en elders.

Themasessies

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

We gaan op 22 mei in op het vraagstuk ‘*Lage landen, hoge contrasten*’ vanuit verschillende perspectieven:

- Verbinden door *rechtvaardige transitie*
- Verbinden door *brede welvaart*
- Verbinden door *historische reflectie*
- Verbinden door *klimaatrobuustheid*
- Verbinden door *nieuwe kijk op het buitengebied*
- Verbinden door *nationale ruimtelijke ordening*
- Verbinden door *data en burgerwetenschap*
- Verbinden door *innovatie in governance*
- Verbinden door *mobiliëtsinfrastructuur*
- Verbinden door *nieuwe kijk op de binnenstad*

8 Nationaal Programma Groningen et al. (2024). Nij Begun: Werken aan herstel en perspectief voor Groningen en Noord-Drenthe. <http://www.nijbegun.nl>

9 European Commission (2022). European Citizenship. Standard Eurobarometer 97 2022. Report. European Union (doi:10.2775/465669)

Verdiepingssessie

Tevens vindt er op 21 mei, de dag voorafgaand aan de PlanDag, een Verdiepingssessie plaats: **'Nieuwe perspectieven van jonge onderzoekers'**. Ook hiervoor zijn bijdragen ingediend. Aanstormende onderzoekstalenten van universiteiten en hogescholen presenteren hun onderzoek en gaan in discussie over hoe hun werk kan bijdragen aan een nieuw perspectief op de ruimtelijke ordening in Nederland en Vlaanderen. Deze sessie wordt georganiseerd door de afdeling Planologie van de Rijksuniversiteit Groningen (www.rug.nl/frw/) en Kenniscentrum NoorderRuimte van hogeschool Hanze (www.NoorderRuimte.nl).

In dit boek vindt u de verschillende bijdragen voor de PlanDag 2025. De inzendingen van papers, opinies en praktijkbijdragen in deze bundel zijn geordend naar de verdiepingssessie en themasessies op de PlanDag. Een beknopt overzicht van de bijdragen op alfabetische volgorde naar auteur vindt u onder 'overzicht abstracts' [zie p 13].

Wij wensen u een dag vol inspiratie en debat!

Namens het Bestuur Planologische Diskussiedagen 2025,
Geiske Bouma

ORGANISATIE EN BEGUNSTIGERS

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

Geiske Bouma (TNO Vector – Sustainable and Spatial Governance, Den Haag) *voorzitter*
Martijn van den Bosch (Woonin, Utrecht) *penningmeester*
David Dooghe (TNO Vector – Sustainable and Spatial Governance, Den Haag / Fontys University of Applied Sciences, Tilburg) *secretaris*
René van der Lecq (Departement Omgeving, Vlaamse overheid, Brussel)
Lieve Custers (Departement Omgeving, Vlaamse overheid, Brussel)
Sven Augusteyns (Landschaps- en stedenbouwbureau OMGEVING, Antwerpen)
Bart de Zwart (Kenniscentrum NoorderRuimte, Hanze University of Applied Sciences, Groningen)

De Stichting Planologische Diskussiedagen organiseert de PlanDag in samenwerking met de Beroepsvereniging van de Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP). De beroepsverenigingen zien een duidelijke meerwaarde in een regelmatige ontmoeting en discussie tussen leden van beide vakgemeenschappen. De planningspraktijk in Nederland en Vlaanderen kent immers een aantal gemeenschappelijke uitdagingen, die moeite van de discussie waard zijn. Het PlanDag bestuur dankt de verenigingen voor hun inzet in de voorbereiding van de PlanDag 2025.

De PlanDag 2025 is mede mogelijk gemaakt dankzij **Gemeente Groningen** en **Hanze University of Applied Sciences** in Groningen, locaties van de PlanDag 2025.



Grote dank gaat uit naar de sponsors van de PlanDag 2025:

Vlaamse Overheid, algemene sponsoring



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, algemene sponsoring



OMGEVING, sponsor Prijs voor de Jonge Planoloog



Antea Group, sponsor PlanDag prijs



TEN GELEIDE 3
 ORGANISATIE EN BEGUNSTIGERS 7
 INHOUDSOPGAVE 8
 OVERZICHT ABSTRACTS (alfabetisch) 13

THEMASESSIES

VERBINDEN DOOR RECHTVAARDIGE TRANSITIE 35

Lena Verlooy, Laura Shllaku en Tim Devos
Where can Inclusive Neighbourhood Energy Transitions Land? Mapping Boundary Spaces in Ghent, Belgium 36

Tine De Moor, Darinka Czischke, Carola van Eijk, Marianne Groep-Foncke, Lukas Held, Ina Horlings, Lise Jans, Reinout Kleinhans en Ingmar van Meerkerk
Burgercollectieven aan het roer? In co-creatie met de overheid naar succesvolle transitie 48

Dagmar Janssens en Solana Onzia
Een omgevingstransitie die niemand achterlaat 66

Samantha Scholte, Petra van der Kooij, Rick de Vries en Ries van der Wouden
Waarom de Wijk? De betekenis van de wijkaanpak voor de warmtetransitie 76

VERBINDEN DOOR BREDE WELVAART 87

Diana Vonk Noordegraaf, Caroline Schipper-Rodenburg, Suzan van Kempen en Yashvant Premchand
Brede Welvaart in Ruimtelijke Besluitvorming – welke benadering is passend bij de opgave? 88

Paul Guillaume, Filip Lagiewka, Fien Batens en Clenn Kustermans
Tussen verbinden en verdwalen: 'ruimtelijke spanning' in turbulente tijden 98

Barend Wind en Peter Pelzer
Ruimtelijke ontwikkeling en als afweging tussen intra- en intergenerationele rechtvaardigheid; Een tweegesprek 104

VERBINDEN DOOR HISTORISCHE REFLECTIE 113

Doutsen Krol, Bert van der Moolen en Ron de Vrieze
Naar een integrale (onderwijs)methode voor een toekomst robuuste leefomgeving vanuit inter-subjectieve behoeften en intra-objectieve belangen 114

Krisztina Varró
Leren uit het verleden: de vergeten erfenis van de Nederlandse feministische geografie en planologie als bron van stedelijke herverbeelding 126

Noor Vet
Wie plande de planner? Een beknopt overzicht van de pioniersjaren van sociaalruimtelijk onderzoek in Nederland 136

VERBINDEN DOOR KLIMAATROBUUSTHEID 145

Ann Pisman, Helena Bieseman en Margo Bienstman
Klimaatadaptief bouwen, een gedeelde verantwoordelijkheid 146

Alexander Lambrecht en Jan Zaman
Kan je met zuinig ruimtegebruik genoeg ruimte vrijmaken om een groeiende economie te huisvesten? 156

Nico Schram
Kiezen voor gezonde werkomgevingen; Groene gezonde bedrijventerreinen: een eis van planners en gebruikers? 164

Steven Delva
De stad als levend systeem; Over verantwoordelijkheid, radicale vergroening en het bouwen met tijd 168

VERBINDEN DOOR NIEUWE KIJK OP HET BUITENGEBIED 173

Margo Bienstman
Duurzaam dromen, Suburbaan wonen; Waarom de jonge klimaatbetoger toch voor een woning buiten de kern kiest 174

Pieter Jong
Planning ter bevordering van de leefbaarheid in het landelijk gebied 184

Egbert Stolk, Max van Tongeren en Jessica de Boer
Oostwaarts! Naar een gebiedseigen benadering voor de toekomst van Oost-Nederland 194

Melika Levelt, Kees-Willem Rademakers en Sander Wilmsen
Ruimte- en duurzaamheidsprofessionals in de voedseltransitie van een focus op korte ketens naar een focus op gebiedsprocessen 202

VERBINDEN DOOR NATIONALE RUIMTELIJKE ORDENING 213

Hans Leinfelder
Door en over het lint gaan 214

Diana Vonk Noordegraaf, Marloes Vooijs en Rosalie Braakman
Verbinden van planproces en beslisinformatie 224

Kersten Nabielek
Nederland 2050 op kaart: De functie en betekenis van kaarten en beelden in de Ruimtelijke Verkenning 2023 230

VERBINDEN DOOR DATA EN BURGERWETENSCHAP237

- Tom Goosse
Citizen social science and spatial planning in the Low Lands - New collaborations between citizens, academics, and public authorities 238
- Önne Kask, Jos Arts, Samira Ramezani, Tauri Tuvikene en Louise Sträuli
Co-creëren van Duurzame Mobiliteit met Burgers: Multimodale Planning voor Peri-urbane en Landelijke Gebieden 250
- Guy van Nifterik, Vincent Marchau, Sander Lenferink en Peraphan Jittrapirom
Onzekerheden in de implementatie van mobiliteitshubs 260

VERBINDEN DOOR INNOVATIE IN GOVERNANCE263

- Tess Tjokrodikromo
Innovatiecapaciteit in duurzame stedelijke ontwikkeling: kansen en uitdagingen voor ruimtelijke professionals 264
- Allard Hans Roest, Margo van den Brink, Britta Restemeyer, Floris Cornelis Boogaard en Ina Horlings
Middelgrote steden als brug over de beleid-naar-implementatie kloof voor klimaatadaptatie?; De klimaat-adaptatie-governance-arrangementen schop 276
- Quinten Malfait
De Zoektocht naar een Onderhandelingsmodel voor Transitieprojecten: Een Kruisbestuiving tussen Service Design en Ruimtelijk Ontwerpend Onderzoek? 288
- Martijn Gerritsen
Ruimtelijke ordening in transitie: de Regionale Energiestrategie en de behoefte aan strategische ruimtelijke energieplanning in Nederland 298

VERBINDEN DOOR MOBILITEITSINFRASTRUCTUUR309

- Filip Hendrickx
Rondom plannen: de Antwerpse Ring verbindt 310
- Felix Pot
Bereikbare bereikbaarheidsdoelen voor het platteland 316
- Kevin Vedder
Een mobiliteitsmix voor het rurale gebied; Wat is het juiste recept? 326

VERBINDEN DOOR NIEUWE KIJK OP DE BINNENSTAD337

- Kathelijne Toebak en Pieter-Jan Lijnen
Inzet omgevingsexperten ter ondersteuning van kleinere steden in hun regierol voor kwalitatieve verdichtingsprojecten 338
- Bart de Zwart, Ingrid Janssen, Cees-Jan Pen en Herbert ter Beek
Spel, spelers, speelveld: Handelingsstrategieën voor een toekomstbestendige binnenstad 344
- Marc Boogert
Centrumvisies in Noord-Nederland; Een verkenning 354
- Ana Luisa Moura en Justin Richardson
Broedplaatsen en beleid: ruimte voor verbetering 364

VERDIEPINGSSESSIE

‘NIEUWE PERSPECTIEVEN VAN JONGE ONDERZOEKERS’371

- Overzicht deelnemers & titel presentatie 372
- Louise Mazet
Het begin van Living Limburg Lab: Een regionaal participatief platform situeren door middel van feministisch utopisme 374
- Ifigenia Psarra
Het dichten van de kloof tussen opvang en wonen: Ontwikkeling van peer-support-gemeenschappen voor jongeren met huisvestingsnood 384
- Leen Vansteenkiste
Ontwerpen-met de bodem? Een gegrond en gedeeld vraagstuk! 396

- NOTITIES 406
- CORRESPONDENTIE EN COLOFON 408

Overzicht ABSTRACTS

Duurzaam dromen, Suburbaan wonen. Waarom de jonge klimaatbetoger toch voor een woning buiten de kern kiest

Margo Bienstman

Als twintiger in de 21e eeuw besef ik dat onze planeet grenzen heeft, dat we zorg moeten dragen voor de natuur en dat onze levenswijze impact heeft op toekomstige generaties. Toch zie ik steeds meer vrienden net buiten de stad gaan wonen. Dit wringt met mijn inzichten als planner en onderzoeker, maar ik kan hen niet altijd ongelijk geven.

De woningprijzen in sommige Vlaamse steden schieten de hoogte in. Zeker in wijken waar kwalitatief groen, een veilige toegang tot voorzieningen en een goede bereikbaarheid is, is het voor jonge kopers bijna onbetaalbaar om een in hun ogen geschikte woning te vinden. Vaak is het de balans tussen woningprijzen en de kwaliteit van de woonomgeving die doorslaggevend is om zich al dan niet in de stad te vestigen.

Hoewel het Vlaams omgevingsbeleid inzet op verdichting en het vrijwaren van open ruimte, strookt dit niet met de realiteit. Aan de stadsrand wonen is vaak goedkoper en aangenamer, waardoor verdichting in de kernen zelfs afneemt. Dit komt niet doordat jongere generaties duurzaamheid onbelangrijk vinden, maar omdat ze hun kinderen willen laten opgroeien in een degelijke woning in een veilige omgeving.

In deze paper onderzoek ik de link tussen woonwensen van jonge Vlamingen en verdichting in stedelijke kernen. Een case study illustreert hoe beleid en praktijk niet altijd overeenkomen, zeker bij complexe kwesties als koopkracht, duurzaamheid en de menselijke behoefte aan een eigen thuis.

Centrumvisies in Noord-Nederland – Een verkenning

Marc Boogert

Centrumgebieden zijn van groot maatschappelijk belang. Een kloppend hart bepaalt de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van een plaats. De functie van een centrumgebied is echter aan het veranderen door maatschappelijke ontwikkelingen. Binnensteden veranderen van ‘places to buy’ in ‘places to be’. Straten en panden waar nu detailhandel zit krijgen een andere functies. Wonen wordt belangrijker en de openbare ruimte hoogwaardiger en groener. Gemeenten moeten inspelen op de ontwikkelingen. Een richtinggevend instrument dat door veel gemeenten wordt opgesteld is de centrum- of binnenstadvisie. Middels een centrumvisie worden de kaders, plannen en investeringsbeslissingen uitgezet. De uitwerking van deze verandering is plaats en context afhankelijk. In deze paper zijn de binnenstadvisies van 22 plaatsen in Noord-Nederland verkend. Met behulp van een thematische analyse zijn de binnenstadvisies geanalyseerd op inhoud en vorm. Daarnaast zijn de centrumvisies inhoudelijk vergeleken met actuele studies uit het werkveld. De resultaten uit de verkenning laten zien dat de vorm van centrumvisies divers is. De inhoud van de centrumvisies focussen voornamelijk over fysieke transformaties van centrumgebieden (de hardware). De meest bepalende onderwerpen in de binnenstadvisies zijn compacter centrum, transformatie winkelpanden, wonen en duurzaamheidsaspecten. Het belang van deze punten wordt door recente studies uit het werkveld bevestigd. De organisatorische kant (de software) van de ontwikkeling van centrumgebieden wordt in veel mindere mate behandeld in de centrumstadvisies. De studies beschouwen de implementatie van deze “software” als essentieel voor een succesvolle ontwikkeling van centrumgebieden.

De stad als levend systeem; Over verantwoordelijkheid, radicale vergroening en het bouwen met tijd

Steven Delva

In een tijd waarin we almaar hoger stapelen en sneller willen verdichten, groeit het besef dat ruimte geen optelsom van functies is, maar een levend systeem. Een systeem dat door de jaren heen is uitgeput, verkaveld en versnipperd — en nu kraakt onder zijn eigen gewicht. Terwijl beleidsnota's spreken over klimaatadaptatie, biodiversiteit, woningbouw en gezondheid, dreigen we één kernegegeven uit het oog te verliezen: dat deze opgaven geen losse thema's zijn, maar innig met elkaar verweven.

De ruimtelijke ordening is volwassen geworden in een tijd van maakbaarheid. In verkavelingen en bestemmingsplannen. Maar vandaag vraagt de opgave iets anders: niet méér plannen, maar meer ruimte om te verbinden. Niet méér regels, maar radicale integratie. Niet alleen groen in de stad, maar natuur als fundament van stadsontwikkeling.

Bij DELVA geloven we dat we die transitie enkel maken als we durven om het landschap leidend te maken — ook in het hart van onze steden. Dat vraagt om een nieuwe houding van ontwerpers en ontwikkelaars. Een waarin we niet enkel planmakers zijn, maar systeemwerkers. En soms: grondbezitters, initiatiefnemers, uitvoerders. Kortom: groen ontwikkelaars.

Ruimtelijke ordening in transitie: de Regionale Energiestrategie en de behoefte aan strategische ruimtelijke energieplanning in Nederland

Martijn Gerritsen

De energietransitie brengt ingrijpende ruimtelijke veranderingen met zich mee. Het beïnvloedt daarmee ook de beleids- en besluitvorming op het snijvlak van ruimtelijke ordening en energieplanning. Dit paper presenteert de bevindingen van promotieonderzoek naar de wisselwerking tussen deze ruimtelijke gevolgen van de energietransitie en de beleids- en besluitvorming die nodig is voor de ruimtelijke planning van duurzame energie.

In het paper staan de ontwikkelingen in Nederland sinds de Regionale Energiestrategie (RES) in 2019 werd geïntroduceerd als planningsinstrument voor de opwek van duurzame energie centraal. Op basis van kwalitatieve casestudies in verschillende Nederlandse energieregio's biedt dit onderzoek inzicht in hoe de (1) schaal, (2) structuur, en (3) coördinatie van beleids- en besluitvorming — ook wel governance genoemd — zich heeft aangepast aan de ruimtelijke dynamiek van de energietransitie.

Ten eerste laten de resultaten zien dat governance op regionaal niveau steeds belangrijker wordt voor de ruimtelijke planning van de energietransitie, maar dat afstemming tussen lokale, regionale en nationale schaalniveaus cruciaal blijft. Ten tweede volgt uit het onderzoek dat experimentele governancestructuren zoals de RES leiden tot intensieve en innovatieve samenwerking tussen partijen, maar dat deze beleidsexperimenten ook onduidelijkheden over verantwoordelijkheden met zich mee brengen. Ten derde onderstrepen de bevindingen dat de ruimtelijke gevolgen van de energietransitie energie- en ruimtelijke planners stimuleert om hun besluiten en werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen.

Het paper beargumenteert bovenal dat de ruimtelijke ordening zelf een transitie doormaakt: er is een nauwere en meer strategische integratie tussen de planning van ruimte en energie nodig om de doelen van de energietransitie te blijven realiseren. Ten slotte doet deze bijdrage tien aanbevelingen om zulke strategische ruimtelijke energieplanning in de praktijk te brengen.

Citizen social science and spatial planning in the Low Lands – New collaborations between citizens, academics, and public authorities

Tom Goosse

In the last decade, the Low Lands have experienced an onset of citizen science projects. These citizen science practices allow to sense and understand spatial challenges closer to citizen's everyday reality through quantitative or qualitative data collection. They feature diverse collaborations between citizens, academics, and public authorities and how they can serve each participants' interests. The concept of citizen social science suggests a citizen involvement going beyond mere participation in scientific research but also as active agents in policy innovations through citizen science. Planning scholars identified citizen (social) science as a promising path to establish new collaborations. It remains however unclear how citizen (social) science can enable more effective collaborative settings and how it pertains with existing political agendas and diversity of actors' interests. This paper reflects on how citizen social science can influence collaborations in spatial planning and local interest-related dynamics. We delve into 3 Belgian and 3 Dutch citizen science projects that directly relate to local planning issues and debates. This ongoing research combines an analysis of public documents, articles from newspapers and

scientific publications with ongoing semi-structured interviews of key-stakeholders. We study how existing connections between citizens and public authorities evolved through these projects. This preliminary analysis demonstrates how citizen (social) science allows to sense and understand multiple spatial issues from citizens’ perspective. It shows how it can significantly transform working arrangements between public authorities and civil society. It also displays how some projects instrumentalize citizen science in local power dynamics and how they influence local planning debates.

Rondom plannen: de Antwerpse ring verbindt

Filip Hendrickx

Het Antwerpse ringproject getuigt van een voor Vlaanderen bijna ongeken­de daadkracht. Door de overkapping van de autosnelweg worden kilometers verharding en weginfrastructuur deel van de stad en getransformeerd tot plekken van ontmoeting en beleving. Het Antwerpse ringproject kon echter de geopolitieke malaise niet ontsnappen. Naast een structurele inflatie werd het project midscheeps getroffen door gigantische saneringskosten van PFAS-vervuiling. De budgettaire impact valt veel hoger uit dan verwacht.

De sterren blijven echter gunstig staan: het politieke zwaartepunt van Vlaanderen blijft in Antwerpen liggen; de participatieve proces en ontwerpaanpak zorgt voor een begeesterend eindbeeld, voor de budgettaire ontsporing kan nog naar externe invloeden gewezen worden. Het project zit echter nog lang niet in de eindfase. Voorlopig is het nog onzeker waar en wanneer we zullen landen, waardoor flexibiliteit en adaptatie noodzakelijke randvoorwaarden vormen. Gestaag evolueert het infrastructuurproject tot een intergenerationeel programma. Zo zullen de Vlaamse klimaatdoelstellingen mee vertaald worden in het noordelijk alternatief rond de stad. Het project reikt onge­kend ver in tijd, ruimte, prijs en ambitie. Dit leidt tot een delicate evenwichtsoefening waarbij draagvlak, budget, resultaten en tijd­pad in balans dienen te blijven. Om dit tot een goed einde te brengen is verbinding tussen beleid, middenveld, experts en burgers noodzakelijk. In deze paper reflecteren we over hoe het Antwerpse ringproject hierin blijft innoveren en hoe ruimtelijk planners dit proces faciliteren.

Een omgevingstransitie die niemand achterlaat

Dagmar Janssens en Solana Onzia

Cijfers tonen aan dat de verharding en het ruimtebeslag aan het afnemen zijn. Het ruimtebeslag Klimaatverandering, biodiversiteitsherstel, de energietransitie, de bouwshift en de modal shift zijn slechts enkele van de uitdagingen waarmee de omgevingstransitie wordt geconfronteerd. Deze ingrijpende veranderingen vragen grote inspanningen van burgers, bedrijven en overheden. Maar hoe zorg je ervoor dat niemand achterblijft in deze transitie?

De sociale dimensie van de omgevingstransitie krijgt de laatste jaren meer aandacht. Het wordt op de agenda gezet door het maatschappelijk debat en Europees beleid, met de introductie van begrippen als ‘just transition’ en ‘just resilience’. Om ervoor te zorgen dat iedereen aan boord blijft in de omgevingstransitie, is het noodzakelijk stil te staan bij wat rechtvaardig is in dit proces. Hiermee geen rekening houden kan leiden tot vertraging van de transitie of het wegebben van het draagvlak ervoor. De nodige aanpassingen aan de uitdagingen van morgen grijpen in op de manier waarop mensen leven en vereisen aanzienlijke inspanningen van zowel publieke als private

partijen. Het is cruciaal om tijdens de omgevingstransitie burgers en ondernemers zoveel mogelijk aan boord te houden, zodat er geen nieuwe sociale ongelijkheden worden gecreëerd of vergroot.

Deze paper gaat dieper in op deze uitdaging. Hoe ziet een omgevingstransitie die niemand achterlaat eruit? Hoe moet hiermee worden omgaan in omgevingsbeleid en ruimtelijke planning? Wat gebeurt er al op het terrein en wat leeft er qua noden?

Er is nood aan een ‘sociale reflex’ in de omgevingstransitie die rechtvaardigheid integreert in plannen en beleid. Daarom houdt een omgevingstransitie die niemand achterlaat best rekening met drie rechtvaardigheidsprincipes: distributieve rechtvaardigheid, erkenningsrechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid.

Planning ter bevordering van de leefbaarheid in het landelijk gebied

Pieter Jong

In dit paper onderzoeken we hoe de gemeente met behulp van responsieve maatwerkplanning meer kansen kan creëren in het landelijk gebied. We doen dit aan de hand van een korte bespreking van voorbeelden van regionaal en lokaal functieveranderingsbeleid. We kijken vooral naar een casus uit de gemeente Ede. In die casus is sprake van een vorm van uitnodigings-planologie die gepaard gaat met de organisatie van een ‘planologische uitruil’. Wanneer de initiatiefnemer op vrijwillige basis bestaande planologische rechten inlevert bij het bevoegd gezag, krijgt hij daarvoor in de plaats nieuwe planologische rechten en plichten. Kenmerkend voor die nieuwe planologische situatie is dat - in vergelijking met de oude situatie - een verruiming plaatsvindt van de gebruiksmogelijkheden voor de initiatiefnemer. Daar staat tegenover dat er door de initiatiefnemer omgevingskwaliteit aan de betreffende locatie toegevoegd moet worden. Toepassing van functieveranderingsbeleid kan leiden tot een meer evenwichtige functiemix, waardoor mogelijk ook de sociale veiligheid, leefbaarheid en biodiversiteit in het landelijk gebied kan toenemen. Aan het eind van het paper geven we een eerste aanzet tot een beoordelingskader dat gebruikt kan worden bij toekomstig praktijkgericht onderzoek over de toepassing van functie-veranderingsbeleid.

Co-creëren van Duurzame Mobiliteit met Burgers: Multimodale Planning voor Peri-urbane en Landelijke Gebieden

Önne Kask, Jos Arts, Samira Ramezani, Tauri Tuvikene en Louise Sträuli

Mobiliteitsplanning houdt vaak te weinig rekening met de ervaringskennis van bewoners, terwijl die waardevolle inzichten kan opleveren voor het verbeteren van multimodaal vervoer-oplossingen. In de regio Groningen-Drenthe vormen mobiliteitshubs een belangrijke stap richting duurzame, gebruikersgerichte mobiliteit. Toch blijft de planning vooral top-down en expertgedreven, waardoor betrokkenheid van inwoners beperkt blijft. Co-creatieve benaderingen bieden een alternatief, waarbij lokale ervaringen actief worden meegenomen in het planningsproces. Een living-labproject in de peri-urbane plaats Lagedi (Estland) biedt inzicht hoe dit in de praktijk kan werken.

In Lagedi zijn participatieve methoden ingezet – zoals mobiliteitsmapping, scenario-rollenspellen en een multimodaal mobiliteitsexperiment – waarmee bewoners gezamenlijk mobiliteits-knelpunten konden identificeren en oplossingsrichtingen ontwerpen. Dit proces creëerde

inzichten over infrastructurele tekortkomingen, beperkte openbaarvervoersopties en ruimtelijke mismatches, die vaak buiten beeld blijven bij meer conventionele planning-benaderingen.

Door deze praktijkervaringen uit Estland te koppelen aan het Hubprogramma Groningen-Drenthe onderzoekt dit paper hoe co-creatieve benaderingen kunnen bijdragen aan beter afgestemde mobiliteitsoplossingen. Het integreren van co-creatie in bestaande planningskaders kan helpen de kloof te overbruggen tussen expert-gedreven planning en de lokale ervaringskennis van burgers, en zo bijdragen aan lokaal maatwerk en effectieve oplossingen voor bereikbaarheid en leefbaarheid in peri-urbane en landelijke gebieden.

Vooruitkijkend, willen we met dit paper verdere discussie starten over hoe co-creatieve participatie vorm kan krijgen binnen de Nederlandse mobiliteitsplanning. We hopen projecten te identificeren waar participatief actieonderzoek kansen biedt om kwalitatieve, context-specifieke inzichten te verzamelen voor versterking van bereikbaarheid en leefbaarheid, waarbij we voortbouwen op eerder werk binnen het SMiLES-onderzoeksprogramma over multimodale mobiliteit en mobiliteitshubs.

Naar een integrale (onderwijs)methode voor een toekomst robuuste leefomgeving vanuit inter-subjectieve behoeften en intra-objectieve belangen?

Doutsen Krol, Bert van der Moolen en Ron de Vrieze

De ontwikkelingen waar we midden in zitten vragen iets van onze huidige manier van ontwerpen, bouwen, beheren en ervaren van ruimte. Het beperken van de gevolgen in het streven naar een gezonde leefomgeving vraagt ook veel inzet en improvisatievermogen van onze samenleving. Ruimte vragen zoals klimaatadaptatie, energietransitie, grondstofwinning, natuurherstel, landbouwtransitie en woningbouw concurreren om ruimte in zowel stedelijke als landelijke gebieden. Dit speelt op verschillende schalen, van mondiaal tot landelijk, van regionaal tot micro. Vanwege de gelijktijdigheid, de maatschappelijke prioriteit, de soms extern gestuurde prioriteit van deze ruimtevragers en de huidige inrichting is een integrale benadering nodig. Een dergelijke benadering helpt Built Environment studenten (BE-studenten) de complexiteit te begrijpen en biedt hen handvatten om ruimtelijke vraagstukken beter aan te pakken. Dit paper bespreekt welke integrale benadering of modelmatige representatie daarvan bijdraagt aan die afstemming en ondersteunde prioritering van ruimtevragers, zodat de BE-student inzicht krijgt in de complexiteit van ruimtevraagstukken en handelingsperspectieven krijgt om deze aan te passen passend bij het schaalniveau van het gebied. De focus ligt hierbij op gebiedspaspoort, actorenanalyse en co-creatie. Het onderliggende idee is dat het uiteindelijk gaat om het ontwikkelen van een methode die de waarden van verschillende belangen en sociale behoeften uitdrukt in rationele getallen en verhoudingen en waarmee ruimtelijke complexiteit beter wordt begrepen.

Kan je met zuinig ruimtegebruik genoeg ruimte vrijmaken om een groeiende economie te huisvesten?

Alexander Lambrecht en Jan Zaman

In 2013 heeft het Europese Parlement "No Net Land Take" (NNLT) aangenomen als doel tegen 2050 in de EU. Binnen België heeft Vlaanderen de ambitie om dit doel al in 2040 te behalen. Deze regelgeving betekent dat er geen open ruimte mag ingenomen worden zonder die elders

te compenseren, om de ecologische functies van land zoals koolstofopslag en biodiversiteit te vrijwaren.

Tegelijkertijd streeft Vlaanderen naar een groeiende economie, met een werkzaamheidsgraad van 82%. Tot voor kort ging economische groei gepaard met een toename van ruimtebeslag. Momenteel nemen bedrijventerreinen 2,8 % in van Vlaanderen, maar zijn ze goed voor 11 % van de economische activiteiten. Om economische groei te verzoenen met de bouwshift zal de bestaande ingenomen ruimte economisch intensiever moeten gebruikt worden.

In het eerste deel van de paper gaan we in op de vraag of zuinig ruimtegebruik voldoende ruimte kan creëren voor een groeiende economie en hoe verschillende actoren in de praktijk kunnen worden aangespoord om efficiënter met ruimte om te gaan. Deze strategieën richten zich vooral op manieren om beleid aan te passen om ruimte efficiënter te gebruiken. In het tweede deel belichten we hoe individuele eigenaars van percelen op bedrijventerreinen hun ruimtegebruik kunnen optimaliseren en hoe plannende overheden met bestaande beleidsinstrumenten efficiënt ruimtegebruik kunnen stimuleren op bedrijventerreinen.

Door en over het lint gaan

Hans Leinfelder

Lintbebouwing is hét icoon van het Vlaams ruimtelijk beleid. Naast de verstrekkende lineaire ruimtelijke ontwikkeling die in de jaren 1970 door de gewestplannen juridisch-planologisch werd mogelijk gemaakt, resulteerde ook een vergunningenbeleid op basis van de befaamde opvolregel, de latere afwerkingsregel, de zonevrije basisrechten en de regelgeving voor zonevrije functiewijzigingen vandaag in 13.000 kilometer lintbebouwing.

Noodzakelijke beleidstransities op het vlak van klimaatverandering, hernieuwbare energie, biodiversiteit en vergrijzing lijken zich op het eerste gezicht ver weg van de bewoners van deze lintbebouwing te situeren. De schaal van nieuwe gecontroleerde overstromingsgebieden, windturbineparken, bosuitbreidingen en woonzorgcentra is immers van een gans andere grootteorde dan deze van de huisje-tuintje-kavel. Schijn bedriegt evenwel. Woningen zijn gebouwd tot op de oever van waterafvoerende grachten, afstandsregels gelden ten aanzien van eender welke woning en beletten zo de bouw van meerdere windturbines, steenwegen met naastliggende woningen maken de aansluiting van boscomplexen onmogelijk, in onaangepaste woningen buiten woonkernen vereenzamen bejaarden.

De kleine schaal en de individualiteit in de grootschaligheid van de Vlaamse lintbebouwing bieden net enorme kansen die vandaag worden on(der)benut. Bewoners gaan steeds vaker door het lint omdat ze slachtoffer zijn van terugkerende overstromingen, ze's nachts wakker liggen van voorbijrazende auto's en vrachtwagens, ze hun (klein)kinderen op de fiets weten verongelukken op weg naar school, ze steeds minder vogels in hun achtertuin tellen. De bijdrage verkent hoe het koppelen van de 'grote' transitiedoelen met de 'kleine' bezorgdheden van individuele lintbewoners een momentum zou kunnen creëren om in Vlaanderen eindelijk 'over het lint te gaan', op z'n Hollands gezegd.

Ruimte- en duurzaamheidsprofessionals in de voedseltransitie van een focus op korte ketens naar een focus op gebiedsprocessen

Melika Levelt, Kees-Willem Rademakers en Sander Wilmsen

De Nederlandse landbouw en het platteland staan voor enorme uitdagingen: stikstofcrisis, verzilting, droogte, verlies aan biodiversiteit. Het verkorten van voedselketens (minder economische spelers en het verkorten van de geografische afstand tussen boer en bord) wint aan populariteit als maatregel om deze problemen aan te pakken. Zo is er het convenant “Green Deal Catering Overheidslocaties, Eten uit de korte Keten” uit 2020 en komt de korte keten terug in het voedselbeleid van verschillende overheden. Het opschalen van het aandeel eten uit de korte keten lukt in de praktijk echter slecht doordat logistiek in korte ketens relatief duur is. Het is en blijft daardoor voornamelijk een elitaire aangelegenheid. Korte-ketenlogistiek is niet efficiënt te krijgen zonder de kern aan te tasten van waar het om gaat in het beleid rond de korte keten, zoals direct contact en samenwerking tussen producent en afnemer. We vermoeden dat ruimtelijke professionals in stedelijk gebied effectiever op een andere manier dan via percentages de gewenste transitie in de landbouw en op het platteland op gang kunnen brengen. Het verbinden van de eigen facilitaire diensten en die van andere (publieke) instellingen met gebiedsprocessen in het ommeland lijkt hiervoor betere aanknopingspunten te bieden. Dit paper pleit op basis van onderzoek in drie cases van catering voor publieke instellingen voor een nieuwe rol voor stedelijke overheden en ruimtelijke professionals in agrarische gebiedsprocessen.

De Zoektocht naar een Onderhandelingsmodel voor Transitieprojecten: Een Kruisbestuiving tussen Service Design en Ruimtelijk Ontwerpend Onderzoek?

Quinten Malfait

Transitieprojecten worden steeds complexer, wat de relatie tussen de publieke en de private markt beïnvloedt en de zoektocht naar alternatieve financieringsmodellen zoals publiek-private samenwerking (PPS) stimuleert. Dit soort samenwerkingen wordt vaak gekenmerkt door conflict en dialectiek in plaats van co-creatie en dialoog, wat leidt tot inefficiënties en kostenintensieve trajecten. Hierdoor worden zowel de slaagkansen van Vlaamse ruimtelijke beleidsdoelstellingen als het maatschappelijk potentieel van dergelijke projecten ondermijnd.

Deze paper onderzoekt de rol van Ruimtelijk Ontwerpen Onderzoek (ROO) als ‘verbinder, verbreedder en verbeelders’ binnen onderhandelingsprocessen in ruimtelijke transitie. In eerste instantie worden drie spanningsvelden binnen deze context geanalyseerd. Vervolgens wordt de hypothese getoetst dat de principes, tools en procesmethodes uit de architectuurpraktijk verrijkt kunnen worden met die van Service Design, dat sterk gericht is op stakeholderbetrokkenheid, iteratieve trajecten en collectieve leerprocessen.

Door een screening van Vlaamse bedrijven die zich bezighouden met trajectbegeleiding en bemiddeling bij ruimtelijke transitievraagstukken, wordt onderzocht in hoeverre een kruisbestuiving tussen Service Design en ROO kan bijdragen aan een toegepast onderhandelingsmodel. Beide disciplines hanteren een vergelijkbare methodologische basis, maar verschillen in taal en toepassing. De paper verkent hoe inzichten uit Service Design kunnen worden teruggekoppeld naar het ROO om een reproduceerbare en efficiënte dienstverlening voor onderhandelingsstedenbouw te ontwikkelen.

Het begin van Living Limburg Lab: Een regionaal participatief platform situeren door middel van feministisch utopisme

Louise Mazet

Living Limburg Lab is een Living Lab in ontwikkeling van de *Civic and Policy Design* onderzoeksgroep aan UHasselt. Living Labs zijn zowel een methodologie als een omgeving voor collectieve experimentatie tussen verschillende belanghebbenden. Living Limburg Lab zal zich specifiek richten op het bespreken en verdiepen van verbindingen tussen regionale sociaal-ecologische ruimtelijke planning projecten die zowel menselijke als meer-dan-menselijke gemeenschappen aangaan. Om Living Limburg Lab te positioneren wordt eerst kort de (Europese) Living Lab literatuur doorlopen, waarbij open en gebruikersinnovatie benadrukt wordt. In lijn met deze filosofie hebben eerdere Living Lab-projecten van de onderzoeksgroep, die de basis vormen voor Living Limburg Lab, voortgebouwd op participatieve ontwerppraktijken. Dit Living Lab wordt dus niet gezien als een neutrale ruimte, maar richt zich directer op machtskwesties, waardoor het verlangen naar transformatie wordt gevoed. Om de meer expliciete politieke ambitie van Living Limburg Lab te versterken, worden participatieve design methodologieën gecombineerd met feministisch utopisme. In tegenstelling tot klassiek utopisme is deze benadering niet totaliserend, maar verkent het, net als participatief design, ongedefinieerde toekomsten, richt het zich op hedendaagse acties en betreft anderen die anders geen inspraak hebben. Daarnaast brengt het een pakket aan feministische waarden met zich mee. Dankzij deze universele idealen is de feministische utopische lens nuttig voor de schaling die Living Limburg Lab zal faciliteren tussen de lokale bevolking en instituties. De mogelijkheid voor het toepassen van een fractale aanpak, waarbij structuren op verschillende niveaus van duurzaamheid worden herhaald, wordt ook verkend.

Burgercollectieven aan het roer? In co-creatie met de overheid naar succesvolle transitie

Tine De Moor, Darinka Czischke, Carola van Eijk, Marianne Groep-Foncke, Lukas Held, Ina Horlings, Lise Jans, Reinout Kleinhans en Ingmar van Meerkerk

De samenleving staat voor urgente crises, zoals klimaatverandering en woningnood, die gevoelens van onzekerheid en wantrouwen jegens de overheid versterken. Veel burgers voelen zich machteloos en ervaren een afname van controle over hun leefomgeving. Tegelijkertijd zien we een groeiende beweging van zelforganisatie, waarbij burgercollectieven verantwoordelijkheid nemen voor lokale uitdagingen op gebieden zoals energie, zorg en wonen. Burgercollectieven bieden unieke oplossingen door hun focus op gedeelde waarden, duurzaamheid en decentrale besluitvorming. Toch verloopt samenwerking met overheden vaak moeizaam, door verschillen in doelen en werkwijzen, omdat de specifieke institutionele logica niet herkend wordt. Ze worden beschouwd als ‘hybride’ organisaties, ergens tussen markt en overheid in, maar zijn daarmee noch het een, noch het ander. Dit essay onderzoekt hoe burgercollectieven en overheden effectiever kunnen samenwerken wanneer deze institutionele logica en de rollen die burgercollectieven kunnen spelen beter bekend zijn. Ook gaat het in op de voorwaarden die nodig zijn om deze initiatieven inclusiever en representatiever te maken. Het doel is om de kracht van burgercollectieven te benutten voor noodzakelijke maatschappelijke transitie en het herstel van vertrouwen in democratische processen. Dit essay biedt practitioners meer inzicht in wat typisch is voor een burgercollectief en hoe dit aanleiding kan geven tot een andere relatie met overheidspartijen. Het positioneert burgercollectieven als een mogelijk vehikel voor het terugwinnen van vertrouwen van burgers in de samenleving en democratie én als een vorm van organisatie die maatschappelijke transitie kan realiseren.

Broedplaatsen en beleid: ruimte voor verbetering

Ana Luisa Moura en Justin Richardson

Broedplaatsen vormen een cruciale schakel in de culturele infrastructuur van steden. Ze bieden niet alleen betaalbare werkruimte aan creatieve professionals, maar fungeren ook als sociale en maatschappelijke ontmoetingsplekken. Door hun informele, lokale karakter zijn ze van grote waarde voor maatschappelijke innovatie en stedelijke inclusiviteit. Tegelijkertijd staan broedplaatsen onder druk door stijgende vastgoedprijzen, versnipperd gemeentelijk beleid en het gebrek aan langdurige zekerheid.

Op 21 januari 2025 organiseerden we in Arnhem een workshop met beleidsmakers en onderzoekers, als onderdeel van een onderzoeksproject naar de publieke waarde van broedplaatsen. Centraal in de workshop stond de vraag hoe een verfijnde 'taxonomie' van creatieve werkplekken kan bijdragen aan effectiever beleid. In vier thematische werkgroepen – betaalbaarheid, zichtbaarheid, permanentie en collectiviteitsvorming – werden definities, spanningsvelden en beleidsopgaven verkend met stakeholders.

De sessies toonden aan dat broedplaatsen zelden binnen één beleidsdomein vallen, wat samenwerking bemoeilijkt. De noodzaak voor flexibele beleidsinstrumenten werd breed erkend. Eén generieke taxonomie blijkt onvoldoende; verschillende gemeenten hanteren uiteenlopende beleidsagenda's en ruimtelijke contexten. Daarom wordt voorgesteld meerdere contextspecifieke taxonomieën te ontwikkelen, die als dynamisch beleidsinstrument kunnen worden ingezet. Deze uitkomst benadrukt niet alleen het belang van intersectorale samenwerking, maar ook de noodzaak van een flexibele aanpak in zowel beleidsvorming als dataverzameling binnen het onderzoek.

Nederland 2050 op de kaart: De functie en betekenis van kaarten en beelden in de Ruimtelijke Verkenning 2023

Kersten Nabielek

Kaarten en ruimtelijke beelden zijn krachtige middelen om de inhoud van ruimtelijke visies en scenario's te communiceren en te bespreken met beleidsmakers, planners en het publiek. Scenarioprojecten worden toegankelijker wanneer ze visueel worden gepresenteerd door middel van kaarten en beelden, waardoor meer begrip ontstaat voor de ruimtelijke kenmerken en verschillen. Idealiter leidt de toepassing van de juiste visuele middelen uiteindelijk tot meer inclusieve en goed geïnformeerde discussies over mogelijke toekomst en ruimtelijke keuzes. In het voorjaar van 2023 publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de Ruimtelijke Verkenning 2023 met vier scenariokaarten en andere vormen van visualisaties die laten zien hoe Nederland er in 2050 uit zou kunnen zien. Na de publicatie werden de kaarten en beelden in diverse presentaties, werksessies en tentoonstellingen gepresenteerd en toegepast. In deze praktijkbespreking reflecteren we op de functie en de betekenis van kaarten en ruimtelijke beelden in verschillende fasen van de scenariostudie.

Onzekerheden in de implementatie van mobiliteitshubs

Guy van Nifterik, Vincent Marchau, Sander Lierferink en Peraphan Jittrapirom

Mobiliteitshubs zijn multimodale vervoersknooppunten die essentieel zijn voor een duurzaam mobiliteitssysteem. Ze bieden overstapmogelijkheden tussen verschillende vervoerswijzen en diverse activiteiten. Er zijn echter onzekerheden bij de implementatie van deze hubs, zoals de vraag naar diensten, effectiviteit van beleidsmaatregelen, technologische ontwikkelingen, samenwerking tussen publieke en private partijen, en financiering. Een ontwikkeld model helpt planners om deze onzekerheden te beheersen. Toekomstig onderzoek moet zich richten op het verfijnen van dit model en het vinden van innovatieve oplossingen voor uitdagingen zoals gebruikersacceptatie en technologische integratie.

Klimaatadaptief bouwen, een gedeelde verantwoordelijkheid

Ann Pisman, Helena Bieseman en Margo Bienstman

Vlaanderen heeft vandaag ongeveer 4.650.000 gebouwen. Een deel van deze gebouwen is niet toekomstbestendig. Hoe kunnen we omgaan met deze gebouwenvoorraad in een veranderende omgeving? De laatste jaren werden hierover diverse onderzoeken uitgevoerd. In deze paper worden inzichten uit de verschillende onderzoeken gebundeld.

Verschillende externe factoren, zoals de klimaatverandering, zorgen ervoor dat het gebouwenpatrimonium in Vlaanderen grondig moet wijzigen in de toekomst. In deze paper zetten we een aantal van deze factoren op een rijtje. Overstromingskaarten tonen aan dat zowat 10% van alle gebouwen in Vlaanderen geïmpacteerd worden in de toekomst. Tegelijkertijd zijn er woningen in Vlaanderen gesitueerd op zogenaamde plastische gronden die worden geconfronteerd met scheurvorming door toenemende droogte. Ongeveer de helft van alle gebouwen in Vlaanderen voldoet energetisch niet, en moeten dus de komende jaren grondig worden gerenoveerd. Zowel op locatie als op gebouwniveau zullen er heel wat voorbereidingen getroffen moeten worden. De bouwsector is zich hiervan ten volle bewust, maar staat voor een hele grote uitdaging om dit in de praktijk te gaan ondersteunen.

Tegelijkertijd groeien de beleidsmatige en maatschappelijke inzichten hierover zowel in Vlaanderen als in Nederland. De strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen introduceerde 10 kernkwaliteiten waarmee de link wordt gelegd tussen de omgeving en zijn gebruikers. Een kwaliteitsvolle leefomgeving houdt ook rekening met klimaatbestendigheid of energetische aspecten. Gemeenten werken droogte- en hemelwaterplannen uit, waarin ze doelstellingen en acties formuleren over het omgaan met overstromingen. Ook Nederland beschikt over een ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve bebouwde omgeving en over de Maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving. Finaal zal ook de individuele bouwer en verbouwer worden getroffen. Moeten we niet nog meer acties ondernemen om deze mee te krijgen in deze enorme uitdaging? Toekomstbestendig bouwen is een uitdaging waarvoor elk niveau van de samenleving zijn steentje zal moeten bijdragen.

Bereikbare bereikbaarheidsdoelen voor het platteland

Felix Pot

Op het platteland staat de bereikbaarheid van voorzieningen onder druk is sterk autoafhankelijk, waardoor het wringt met milieudoestellingen en niet iedereen mee kan komen. Enige ongelijkheid in bereikbaarheid tussen stad en platteland is onvermijdelijk en mogelijk zelfs wenselijk. Schaalvergroting en concentratie van voorzieningen in combinatie met automobilititeit bieden de mogelijkheid om diensten goedkoper en hoogwaardiger aan te bieden voor plattelanders. Daarnaast verschillen behoeften van bewoners in verschillende regio's. Streven naar gelijke tevredenheid met de bereikbaarheid van activiteiten is een realistischer doel. Daarvoor is vooral "voldoende" toegang tot voorzieningen nodig. Om een evenwicht te vinden tussen de voordelen van schaalvergroting en automobilititeit, en sociale en milieugerelateerde doelen, presenteert dit paper drie noodzakelijke stappen. De eerste stap is het vaststellen van de schaal en aard van bereikbaarheidsproblemen. Het meten hoe tevreden mensen zijn over de bereikbaarheid kan hierbij een waardevolle aanvulling zijn op het berekenen van afstanden en reistijden. Een volgende stap is het bepalen hoe generiek bereikbaarheidsdoelen zouden moeten zijn. Voor welke voorzieningen willen we streven naar harde normen die overal gelden, en voor welke is maatwerk op basis van regionale behoeften meer geschikt? Tot slot worden doelen idealiter integraal geformuleerd en niet enkel op basis van, bijvoorbeeld, afstand. "Voldoende" bereikbaarheid kan tot stand komen door een combinatie van fysieke nabijheid, mobiliteit en digitalisering, afhankelijk van locatie-specifieke behoeften en mogelijkheden. Dit zorgt voor evenwichtig bereikbaarheidsbeleid dat aansluit bij de behoeften van mensen en zowel te ingrijpende maatregelen als te kleine aanpassingen voorkomt.

Het dichten van de kloof tussen opvang en wonen: Ontwikkeling van peer-support-gemeenschappen voor jongeren met huisvestingsnood

Ifigenia Psarra

Deze studie richt zich op het ontwikkelen van een woonconcept voor jongeren in Groningen die te maken hebben met thuisloosheid. Het initiatief "Jimmy's", in samenwerking met het lectoraat Vastgoed van het Kenniscentrum Noordruimte van de Hanzehogeschool, is het project "Jimmy's geeft Thuis" gestart met het doel om te verkennen hoe een passend woonconcept gerealiseerd kan worden voor jongeren in een kwetsbare (huisvesting)situatie. De aanpak van dak- en thuisloosheid in Nederland ondergaat momenteel een paradigmashift, waarbij de focus verschuift van opvang naar directe huisvesting, zoals benadrukt in het Nationaal Actieplan Dakloosheid 'Eerst een Thuis'. Een regulier woonaanbod sluit echter vaak niet aan bij de behoeften van de verschillende doelgroepen die kampen met dak- of thuisloosheid. Om een passende woonvorm voor de doelgroep jongeren te identificeren, zijn de volgende stappen ondernomen: inventarisatie van bestaande woonconcepten; ontwikkeling van een methodologie voor het ontwerpen van een passend woonconcept; en een participatief proces met betrokken stakeholders, waaronder de gemeente Groningen, WerkPro, PPS Construct, woningcorporaties, welzijnsorganisaties en het Jongerenpanel de Derde Kamer van Jimmy's. Uit het ontwikkelproces bleek dat het gebrek aan een "sense of belonging" de belangrijkste woonbehoefte is onder deze doelgroep. Daarom is een innovatief woonconcept ontwikkeld in de vorm van een netwerk van peer-support communities, verspreid in de stad Groningen, en gebaseerd op verschillende gedeelde interesses en competenties, en in verbinding met de omringende omgeving. Dit concept combineert wonen met een talentenbroedplaats, wat bijdraagt aan bestaanszekerheid, sociale cohesie en persoonlijke ontplooiing van de jongeren.

Middelgrote steden als brug over de beleid-naar-implementatie kloof voor klimaatadaptatie?; De klimaat-adaptatie-governance-arrangementen schop

Allard Hans Roest, Margo van den Brink, Britta Restemeyer, Floris Cornelis Boogaard en Ina Horlings

Stedelijke gebieden worden steeds vaker geconfronteerd met klimaatrisico's, vaak in een sneller tempo dan waarin klimaatadaptatieve maatregelen kunnen worden gerealiseerd. Dit tempo-verschil is veelal toe te schrijven aan de kloof tussen beleid en implementatie. Het overbruggen van deze kloof is complex en vereist een beter inzicht in hoe klimaatadaptatie-governance functioneert. Middelgrote steden vormen hierbij een interessant studieobject, omdat zij gekenmerkt worden door sterke interpersoonlijke relaties en beperkte middelen, wat vraagt om innovatieve adaptatiestrategieën. In dit onderzoek hebben we een Klimaat-Adaptatie-Governance-Arrangementen-raamwerk ontwikkeld, gebaseerd op bestaande governance-arrangementen en klimaatadaptatieliteratuur. Dit raamwerk heeft als doel de bevorderende en belemmerende condities binnen klimaatadaptatie-governance beter te begrijpen. Om het raamwerk te testen, is de governance van klimaatadaptatie in de stad Groningen geanalyseerd. Door middel van beleidsanalyses en achttien interviews hebben we de governance-arrangementen in kaart gebracht. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt. Ten eerste koppelt de gemeente Groningen klimaatadaptatie aan ruimtelijke kwaliteit, wat bijdraagt aan integrale besluitvorming. Ten tweede leiden padafhankelijkheden vaak tot een fixatie op watergerelateerde vraagstukken, wat andere adaptatiethema's kan beperken. Tot slot blijkt dat investeren in sterke relaties met bewoners, bedrijven en regionale overheden bijdraagt aan de implementatie van zowel kleinschalige als grootschalige klimaatadaptatieve maatregelen. Toepassing van dit raamwerk kan de effectiviteit van kennisgeneratie en -uitwisseling tussen projecten bevorderen.

Waarom de wijk? De betekenis van de wijkaanpak voor de warmtetransitie

Samantha Scholte, Petra van der Kooij, Rick de Vries en Ries van der Wouden

De wijkaanpak is terug op de agenda van de Rijksoverheid: niet alleen als integraal antwoord op het aanpakken van leefbaarheidsproblemen in de wijk, maar óók als manier om de warmtetransitie handen en voeten te geven. In het Klimaatakkoord staat een wijkaanpak dan ook centraal. Maar wat behelst zo'n wijkaanpak precies? Hoe sluiten ideeën over het nut van de wijkaanpak voor de warmtetransitie aan bij de traditie van wijkgericht werken die Nederland kent?

In dit onderzoek hanteren we een discoursanalyse om in te gaan op de vraag wat de wijkaanpak voor de warmtetransitie betekent. Aan de hand van beleidsdocumenten en interviews met Rijksambtenaren onderscheiden we drie discourses over de wijkaanpak. Deze discourses leggen elk een ander accent op het doel van de wijkaanpak: de warmtetransitie uitvoerbaar maken, kwetsbare bewoners vooruit helpen of de warmtetransitie lokaal inbedden. Waar in het ene discours de nadruk ligt op efficiëntie en het versneld halen van beleidsdoelen, ligt in het andere discours juist de nadruk op het verbinden van opgaven of het versterken van de lokale democratie. De wijkaanpak kan meerdere doelen dienen, maar niet overal en tegelijk. Het is daarom belangrijk dat de Rijksoverheid zich bewust is van de verschillende discourses over de wijkaanpak en deze expliciet met elkaar in verband brengt. Op die manier wordt duidelijk waar synergieën en conflicten optreden tussen de verschillende beleidsprogramma's waarmee het Rijk de wijkaanpak ondersteunt. Tot slot kan de Rijksoverheid de wijkaanpak in de warmtetransitie versterken door meer gebruik te maken van bestaande kennis over het wijkgericht werken.

Kiezen voor gezonde werkomgevingen. Groene gezonde bedrijven-terreinen: een eis van planners en gebruikers?

Nico Schram

Bedrijventerreinen blinken doorgaans niet uit in ruimtelijke kwaliteit. En dat terwijl de alledaagse leefwereld van één derde van de beroepsbevolking voor één derde van de dag zich afspeelt op een bedrijventerrein. Deze werklocaties verschillen overigens behoorlijk in ruimtelijke kwaliteit: sommigen, zijn honderd procent versteend en kampen met hittestress, wateroverlast en geluidsnormoverschrijding. Andere plekken zijn groener en ruimtelijker opgezet en kunnen met hun natuurinclusieve eigenschappen zelfs bijdragen aan de gezondheid van de mensen die er werken of in de nabijheid wonen. De omgeving waarin men werkt is zo gezien van invloed op de gezondheid. Verschillende socio-economische factoren leiden echter vaak tot een kansen-ongelijkheid in het vinden van emplooi in een gezonde omgeving. Het is zaak de ruimtelijke professionals meer bewust te maken van het belang van planning die verschillende werk-omgevingen gelijke kans op gezondheid laat bieden. Tegelijkertijd is er een bewustzijnsiaat bij (aankomend) professionals die hun werk vinden op de bedrijventerreinen. Juist die aankomende generatie wordt nog onvoldoende mee genomen in ruimtelijke omgeving waarin de banen zijn waartoe zij wordt opgeleid. Veel beroepsopleidingen maken wel al werk van leven-lang-leren-uitgangspunten waarin de aankomende generatie zelf vorm gaat geven aan de sector maar de ruimtelijke kwaliteit van de werkomgeving is daar zelden onderdeel van. Maak een generatie bewust van de nood aan een groene gezonde werkomgeving en de maatschappelijke taak, ter wille van de burgers, komt prominenter op het bureau van de planners.

Oostwaarts! Naar een gebiedseigen benadering voor de toekomst van Oost-Nederland

Egbert Stolk, Max van Tongeren en Jessica de Boer

De nieuwe Nota Ruimte, de scenario's van het PBL, studies van het CRA, en Nederland in 2120 van de WUR spreken zich allemaal uit over de toekomst van 'heel Nederland'. Wat deze studies gemeenschappelijk hebben is dat een beweging richting het oosten onvermijdelijk lijkt – ze verschillen in de mate waarin deze beweging gaat doorzetten, en wanneer.

Als professionals en inwoners van Oost-Nederland roepen deze visies bij ons de vraag op hoe deze zich verhouden tot de sterke streken, steden en dorpen die Oost-Nederland rijk is. De afgelopen jaren hebben de auteurs aan diverse projecten gewerkt in het oosten van Nederland en in het grensgebied met Duitsland vanuit hogeschool Saxion, Hieruit is een gebiedseigen benadering voor de toekomst van Oost-Nederland aan het ontstaan – die we aanduiden met Oostwaarts! Hierbij vormen diverse regionale plannen, waaronder de inzendingen voor de Eo Wijers prijsvraag voor de Achterhoek, een belangrijke inspiratiebron.

Oostwaarts staat voor de beweging richting het oosten die zich nadrukkelijk wortelt in de gebiedseigen kenmerken van omgeving en haar bewoners. In dit paper schetsen we een tweetal ingrediënten. Ten eerste: 'welkom in mijn regio', een serious game waarin de interactie tussen nieuwkomers, bestaande bewoners, en omgeving centraal staat. Ten tweede: "Noaberschap voor heel Nederland", over de kracht van initiatieven vanuit lokale gemeenschappen en de veranderende relatie met de overheid.

Innovatiecapaciteit in duurzame stedelijke ontwikkeling: kansen en uitdagingen voor ruimtelijke professionals

Tess Tjokrodikromo

Wereldwijd is er een groeiende behoefte en urgentie om steden en regio's op een duurzame manier te ontwikkelen en hun leefbaarheid te vergroten. Uitdagingen waar deze steden en regio's voor staan, zoals klimaatverandering, worden steeds complexer door onderlinge afhankelijkheid en schaarste aan ruimte en materialen. Het aanpakken van deze complexe maatschappelijke opgaven, overschrijdt vaak de grenzen van afzonderlijke beleidsterreinen en vraagt om de betrokkenheid van diverse maatschappelijke stakeholders met uiteenlopende belangen. Daarom is er een noodzaak voor publieke organisaties om te innoveren – dit vereist nieuwe manieren van doen, denken en organiseren.

Het belang van werken aan innovatiecapaciteit wordt onderstreept in projecten zoals MOVE21 – een Horizon2020-project dat streeft naar slimme, emissievrije knooppunten voor zowel mensen als goederen. Innovatiecapaciteit verwijst naar het vermogen van publieke organisaties om innovatief te zijn en nieuwe manieren van werken te ontwikkelen om complexe maatschappelijke opgaven aan te pakken. Innovatiecapaciteit wordt gedefinieerd als het geheel van voorwaarden dat innovatie ondersteunt of ondersteunende randvoorwaarden biedt. Innovatiecapaciteit is een veelzijdig, overkoepelend concept en kan worden geoperationaliseerd in vijf elementen: leiderschap, organisatie, kennismanagement, netwerk en leren.

In MOVE21 worden de activiteiten van de Living Lab-steden gemonitord om inzicht te krijgen in de barrières en drijfveren in hun innovatieprocessen en om hun innovatiecapaciteit te vergroten. In dit paper beschrijven we, op basis van deze bevindingen, kansen en uitdagingen voor ruimtelijke professionals in het ontwikkelen van innovatieve aanpakken voor complexe maatschappelijke uitdagingen.

Inzet omgevingsexperten ter ondersteuning van kleinere steden in hun regierol voor kwalitatieve verdichtingsprojecten

Kathelijne Toebak en Pieter-Jan Lijnen

De verdichting in Vlaanderen is volop aan de gang. Buiten de centrumsteden liggen ook in de kleinere steden mooie verdichtingskansen en groeit de druk. Verdichtingsprojecten hebben echter hun eigen uitdagingen. Ze hebben een hogere technische complexiteit, tellen meer betrokkenen en liggen vaak maatschappelijk (en dus ook politiek) wat gevoeliger. Anderzijds zijn het opportuniteiten om de stad te vernieuwen en te transformeren, kunnen ze kansen bieden naar verweving en bieden ze mogelijkheden om ook het publieke domein te verbeteren. Waar de centrumsteden kunnen beschikken over sterk uitgeruste stedenbouwkundige diensten met reeds lang opgebouwde expertises, is het onmiskenbaar zo dat het goed regisseren van dit soort projecten voor kleinere steden een bestuurlijke uitdaging betekent. Complexe verdichtingsprojecten worden er niet elke dag ingediend. Ook raken vacatures voor omgevingsexperten er moeilijk ingevuld, ten gevolge een competitieve arbeidsmarkt. Daarom bood de Vlaamse overheid ondersteuning aan in de vorm van een expertenpool. We wilden de bestuurskracht van kleinere steden versterken door in de fase van het voortraject voor concrete complexe verdichtingsprojecten, senior experts ter beschikking te stellen die de stedelijke diensten kunnen ondersteunen, zowel inhoudelijk als procesmatig. Niet om in de plaats te treden van de lokale omgevingsprofessionals, de klemtoon ligt op het ondersteunen en door het aanreiken van

kennis en ervaring tegelijk versterken van de lokale diensten bij het opnemen van de stedelijke regisseursrol. Intussen doorliepen we een 15-tal ondersteuningstrajecten. Welke lessen kunnen we al trekken?

Ontwerpen-met de bodem? Een geground en gedeeld vraagstuk!

Leen Vansteenkiste

Is het ruimtelijk vakgebied de “grond” onder onze samenleving uit het oog verloren? De impact van bodemdegradatie op klimaatverandering, biodiversiteit, voedselcrisissen en koolstofputten vragen om aandacht en zorg. Echter, de huidige interactie met de bodem in ruimtelijke opgaven wordt gekenmerkt door outputgerichte en technische relaties, waarbij bodems worden voorgesteld als grondstoffen of via abstracte digitale simulaties. De bodem, een prangend vraagstuk in de fysieke leefomgeving, vraagt om een verbreding van de opgave die het louter technische overstijgt en een verbinding tot stand brengt met de alledaagse leefwereld van mensen. Bodems vereisen alledaagse zorg. Hoe maak je als ruimtelijk professional vanuit een breder maatschappelijk kader voor een duurzame leefomgeving en een zorgzaam beheer de verbinding naar het alledaagse bodemleven en beheer van mensen? Dit project onderzoekt via ontwerp hoe mensen voor de bodem zorgen door hun relaties met de bodem te bestuderen, in vraag te stellen en te herontwerpen. Met een casestudy in het project Noord-Zuid Limburg (BE) onderzoekt dit project een versnipperd landschap in transitie waarin het bewerken van de bodem de geschiedenis (productief landschap), het heden (verharding voor infrastructuur) en de toekomst (aanleg van tunnels) vormgeeft. Als reactie op de opgelopen bodem-blindheid introduceert dit project drie nomadische praktijken in participatief ontwerp: Wandelen-in-de-bodem en werken-in-de-bodem onderzoeken huidige mens-bodem relaties in de breedte en de diepte van de onderzoekscontext. Ontwerpen-met-de-bodem herontwerpt deze relaties voor een duurzame toekomst. Het project wil leren hoe bodems alledaagse, gedeelde en tastbare onderwerpen van zorg worden in de ruimtelijke planning van nu en later.

Leren uit het verleden: de vergeten erfenis van de Nederlandse feministische geografie en planologie als bron van stedelijke herverbeelding

Krisztina Varró

Inmiddels is het gemeenplaats om te stellen dat Nederland voor een grote verstedelijkings-opgave staat – er is dan ook geen gebrek aan appèls op en pogingen tot de (her)verbeelding van de stad. Bestaande stedelijke toekomstvisies vertonen echter twee lacunes: een relatief geringere aandacht voor het sociale aspect van duurzaamheid en een gebrek aan historisch besef. Deze bijdrage stelt voor om deze tekortkomingen aan te pakken door het gedachtegoed van Nederlandse feministische geografen en planologen uit de jaren ‘70 en ‘80 van de vorige eeuw te gebruiken als inspiratiebron. In een eerste stap worden de kerninzichten van feministische kritiek besproken: deze richtte zich erop dat ruimtelijke ordening en volkshuisvesting de herverdeling van taken tussen vrouwen en mannen in de weg stonden en met name vrouwen belemmerden in het uitoefenen van hun onafhankelijkheid. De eis van feministische geografen en planologen om ruimtelijke ordening in dienst te stellen van een meer geëmancipeerde samenleving was gevoed door discussies in formele en informele netwerken en was verankerd in interdisciplinair onderzoek, veelal uitgevoerd in opdracht van overheidsinstanties op verschillende schaalniveaus. In het licht van een nog steeds gebrekkige emancipatie en de inmiddels verdwenen aandacht voor de rol van ruimtelijk planningsbeleid hierin, pleit deze paper voor de heropleving van feministische

geografie en planologie: voor de prioritering van sociale reproductie in stedelijke toekomstvisies; voor het heropbouwen van een interdisciplinair gevormde geografische én planologische kennisbasis; en voor een meerschallige, blijvende kennisinfrastructuur met oog voor emancipatie in de brede zin.

Een mobiliteitsmix voor het rurale gebied; Wat is het juiste recept

Kevin Vedder

Schaarse ruimte, duurzaamheid, adaptiviteit, en toegankelijkheid; de urgentie voor een mobiliteitstransitie en het anders inrichten van het mobiliteitssysteem – met bijvoorbeeld concepten zoals publieke mobiliteit – wordt steeds sterker. Adviezen rond het beter duiden en sturen van die mobiliteitstransitie luiden onder anderen; durf als overheid een andere rol te pakken, kom uit je eigen domein-koker, kies een systeemperspectief in plaats van een modaliteitsperspectief, en focus op maatschappelijke doelen. Dit type onderzoek en dit type adviezen worden vaak opgesteld op basis van en ten behoeve van ontwikkelingen in (hoog) stedelijke omgevingen. Echter, uitdagingen in het ontwikkelen van het toekomstige mobiliteits-systeem spelen op elk niveau. Sterker nog, juist de wijken rondom steden en rurale gebieden hebben een prangend probleem ten aanzien van het beschikbare mobiliteitsaanbod, inclusiviteit en toegankelijkheid.

Daarom legt dit paper de focus op de oplossingen en uitdagingen in de rurale context, specifiek, de rol van publieke mobiliteit. In hoeverre zijn de eerder gegeven adviezen door te vertalen naar het rurale gebied? In hoeverre verschilt de mogelijke rol en toegevoegde waarde van publieke mobiliteit in het rurale gebied met de rol in de stedelijke context? En in welke mate is er in de rurale context een andere rol van de overheid gewenst? Het paper gaat in op de uitdagingen en eerste inzichten rondom de mobiliteitstransitie en de rol van publieke mobiliteit in rurale gebieden.

Where can Inclusive Neighbourhood Energy Transitions Land? Mapping Boundary Spaces in Ghent, Belgium

Lena Verlooy, Laura Shllaku en Tim Devos

Achieving inclusive and equitable energy transitions is an urgent challenge in the face of achieving urban carbon neutrality by 2050. Especially in underprivileged neighbourhoods, policy frameworks and discourses have difficulty ‘landing’ – being accepted and implemented, due to social, spatial and economic challenges. In this article we conceptualise the idea of boundary spaces: community spaces critical for democratizing neighbourhood energy transitions, serving as platforms for inclusive and citizen-centred transformations. Boundary spaces facilitate knowledge exchange between experts and communities, enabling experimentation across stakeholder boundaries while addressing questions of inequality. Boundary spaces provide opportunities to challenge dominant narratives by making energy transitions visible and accessible through lived experiences. In this paper we propose four pillars constituting boundary spaces. Through participatory mapping workshops in two underprivileged neighbourhoods in Ghent, Watersportbaan and Sluizeken-Tolhuis-Ham, we identified potential boundary spaces that can catalyse community-led energy initiatives. This framework offers an approach for advancing just energy transitions that recognise local knowledge and needs and address the socio-spatial complexities of underprivileged neighbourhoods.

Wie plande de planner? Een beknopt overzicht van de pioniersjaren van sociaalruimtelijk onderzoek in Nederland

Noor Vet

In 1929 introduceerde stedenbouwkundige Joël Meijer de Casseres (1902-1990) het woord planologie in de Nederlandse literatuur, in een artikel in tijdschrift De Gids. Planologie, als wetenschappelijke discipline, diende orde te brengen in wat De Casseres zag als een snel, chaotisch moderniserende wereld. In 1962 werd Willem Steigenga (1913-1974) op de Gemeente Universiteit Amsterdam tot eerste hoogleraar in de planologie benoemd. 33 jaar na eerste introductie van het concept in Nederland had planologie zich geleidelijk aan ontwikkeld tot professioneel veld: zowel binnen de wetenschap als in het niet-academische beroepenveld en in beleid. De planologische discipline werd een belangrijke factor in het moderniseringsproces van Nederland en de basis voor de *Dutch Planning Doctrine*. In dit paper geef ik een beknopte omschrijving van de manier waarop een groeiende vraag naar sociaal-ruimtelijke expertise vanuit de maatschappij en disciplinevorming in de wetenschap (hoofdzakelijk binnen de stedenbouw, sociale geografie en sociografie) leidden tot het ontstaan van de planologie. Het paper omvat daarmee een eerste overzicht van de pioniersjaren van de planologie en zet aan tot nader onderzoeken.

Brede Welvaart in Ruimtelijke Besluitvorming – welke benadering is passend bij de opgave?

Diana Vonk Noordegraaf, Caroline Schipper-Rodenburg, Suzan van Kempen en Yashvant Premchand

Brede welvaart vraagt om integraal perspectief en afgewogen keuzes, vooral in tijden van schaarste en complexiteit. Maatschappelijke vraagstukken zoals woningbouw, netcongestie, klimaatadaptatie en gezondheid leggen concurrerende claims op de ruimte. Veel overheden richten zich op brede welvaart waarbij bredere beleidsafwegingen centraal staan. Maar hoe vertaal je deze ambitie naar actie?

De praktische uitvoering van brede welvaart brengt uitdagingen met zich mee. De veelomvattendheid kan verlamdend werken, terwijl het opknippen van complexe vraagstukken tot versimpeling kan leiden. In dit paper vertalen we het brede welvaartspectief naar concreet handelingsperspectief voor de ruimtelijke professional. We presenteren het brede welvaatskader van TNO gericht op het laten meeschalen van de brede welvaatsaanpak met de complexiteit van de ruimtelijke opgave. Zo past bij een structuur- of gebiedsontwikkelingen een meer omvangrijke of diepgaande toepassing van brede welvaart dan bij een bouwvraag.

Het doel van het brede welvaatskader is het faciliteren van weloverwogen, geïnformeerde besluiten te nemen vanuit een brede welvaartspectief. Het kader biedt ondersteuning bij het maken van keuzes over de toepassing van brede welvaart op een specifieke opgave en bestaat uit drie onderdelen: duiding van de complexiteit van de opgave, identificatie van de besluitvormingscontext, en selectie van de benadering van het besluitvormingsproces. De inschatting van de complexiteit van een opgave geeft richting aan de specifieke benadering, die kan worden bijgesteld op basis van de kenmerken van de besluitvormingscontext. Voor opgaven op vier niveaus van complexiteit worden adviezen gegeven over de wijze waarop en de mate waarin brede welvaart kan worden toegepast.

Verbinden van planproces en beslisinformatie

Diana Vonk Noordegraaf, Marloes Vooijs en Rosalie Braakman

De data-paradox wordt steeds groter: enerzijds is er steeds meer data beschikbaar, brengt AI diverse mogelijkheden om data te generen en te bewerken, anderzijds zijn er meer uitdagingen om tot betekenisvolle inzichten te komen. Ruimtelijke planprocessen worden steeds complexer door de schaarste aan ruimte en de toenemende claims vanuit verschillende domeinen. Er is behoefte aan integrale afwegingen vanuit het brede welvaartspectief, wat leidt tot een grote informatiebehoefte. Beslisinformatie speelt een cruciale rol in het ondersteunen van deze afwegingen, maar er zijn diverse databarrières zoals gefragmenteerde gegevens en wisselende datakwaliteit. *Hoe kunnen we beslisinformatie een vitale rol laten spelen in het ruimtelijke besluitvormingsproces?*

In deze praktijkbespreking vanuit het TNO-programma Balanced Spatial Choices onderzoeken we hoe gezondheidsinformatie een vitale rol kan spelen in het ruimtelijke besluitvormingsproces. We schetsen de bronnen van complexiteit van ruimtelijke planvorming. In de praktijkcasus bespreken we ruimtelijke aangrijpingspunten voor gezondheid (wat voor informatie), het besluitvormingsproces (wanneer is welke informatie nodig) en het speelveld van beslissers (door wie worden besluiten genomen).

Deze praktijkbespreking benadrukt het belang van vraaggestuurd-, besluitvormingsgericht- en *evidence-informed* werken. Hierbij gaat het om het koppelen van de opgave, besluitvorming en beslissers om beslisinformatie een impactvolle rol te laten spelen in het ruimtelijke ontwikkelingsprocessen.

Ruimtelijke ontwikkeling en als afweging tussen intra- en intergenerationele rechtvaardigheid. Een tweegesprek

Barend Wind en Peter Pelzer

Planologie is een strijd tussen botsende belangen en waarden. Daarbij staat intragenerationele rechtvaardigheid niet zelden op gespannen voet met intergenerationele rechtvaardigheid. Denk aan de hoogstedelijke, energiezuinige en autoluwe stadswijken waar geen stucadoor wil wonen, of aan de betaalbare rijtjeswoningen in buitendijks gebied, waar toekomstige klimaatrisico's bij de toekomstige bewoners worden neergelegd. Zijn planologen zich voldoende bewust van deze spanning? Wij denken van niet en menen dat deze spanning meer aandacht behoeft. In de paper onderzoeken we waar de spanningen precies zitten en welke mogelijkheden er zijn voor synergie tussen intragenerationele en intergenerationele rechtvaardigheid. De vorm van de paper is een tweegesprek tussen een volkshuisvester met tijd voor reflectie en een academicus werkzaam aan de universiteit. Deze dialoog is bedoeld om gezamenlijk – en voor de lezer – tot meer inzicht te komen. Eerdere voorbeelden kunnen we vinden bij Vanoutrive en Boussauw (2014) en, geïnspireerd daarop, Pelzer (2014). Het gesprek begint bij de ervaring van één van de twee schrijvers bij een woningcorporatie, die zowel de taak heeft betaalbare woningen in het nu te realiseren (intragenerationele rechtvaardigheid), als wijken te bouwen die volhoudbaar zijn met het oog op de toekomst, energetisch en qua klimaatadaptatie (intergenerationele rechtvaardigheid).

Tussen verbinden en verdwalen: ‘ruimtelijke spanning’ in turbulente tijden

Paul Guillaume, Filip Lagiewka, Fien Batens en Clenn Kustermans

Ruimtelijke planning zou mens, ruimte en samenleving moeten verbinden. Opgaves zoals de klimaatcrisis en de afname aan biodiversiteit vragen oplossingen in de fysieke ruimte. Ruimtelijke planning kan zowel de lijn als de scheidsrechter zijn om antwoord te bieden aan deze ruimtelijke zoektocht. Ruimtelijke planning maakt keuzes in functie van de samenleving, ten voordele van het algemeen belang. Of dat is de theorie althans. En dan nu de praktijk.

Ruimtelijke planning kan enkel werken in dialoog. Wanneer er wordt geluisterd. Wanneer er begrip is voor de soms/vaak/meestal tegenstrijdige wensen van anderen. Wanneer er bereidheid is om tot consensus te komen. Dan is ruimtelijke planning op haar sterkst.

Ruimtelijke planning biedt dan kansen om oplossingen voor de grote maatschappelijke opgaven te vinden in de fysieke leefomgeving. Maar in een context van individualisering, financiële logica, populisme en recent zelfs neokolonialisme blijft het de vraag of het vakgebied daadwerkelijk verbindend kan werken, of onbedoeld juist polariseert. Het maken van (ruimtelijke) keuzes botst op weerstand. Het spanningsveld tussen visie en praktijk dwingt ons tot reflectie: kan ruimtelijke planning opnieuw een krachtig instrument zijn voor collectief welzijn? Is dit een haalbaar toekomstbeeld? Of bij voorbaat een utopie? Hoe keren wij het tij? En wie durft de eerste stap te zetten?

In deze bijdrage reflecteren wij op de spanning tussen het streven naar ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke realiteit. Is ruimtelijk planning verbindend of is ruimtelijke planning verdwaald? Is ruimtelijke planning anno 2025 de samenleving uit het oog verloren of is het juist andersom? Is het ruimtelijke beeld dat de planner creëert niet juist de weerspiegeling van wat de samenleving wenst en verwacht?

Wij schrijven het opiniestuk met een Vlaamse bril en laten een Nederlandse planner reflecteren. Zijn er contrasten tussen de Lage landen of worstelen wij met gelijkaardige tendensen?

Is ruimtelijke planning vergleden naar ‘ruimtelijke spanning’, zonder terugweg?

Spel, spelers, speelveld: Handelingsstrategieën voor een toekomstbestendige binnenstad

Bart de Zwart, Ingrid Janssen, Cees-Jan Pen en Herbert ter Beek

Nederlandse binnensteden ondergaan ingrijpende transformaties om toekomstbestendig te blijven. De afname van de winkelfunctie dwingt gemeenten tot actie om leegstand en verloedering te voorkomen. Binnensteden transformeren naar “places to be” waar naast de winkelfunctie ruimte is voor wonen, ontspanning en maatschappelijke functies. Hoewel gemeenten de beschikking hebben over een heel palet aan juridische en financiële instrumenten, blijken deze op zichzelf onvoldoende om transformaties effectief te sturen. Succesvolle transformatie vraagt om een aanpak waarin gemeenten niet alleen de samenwerking zoeken met ondernemers, maar vooral met vastgoedeigenaren. Zij zijn immers cruciale spelers bij functiewijzigingen, investeringen en verkoop van vastgoed. De uitdaging voor gemeenten ligt in het ontwikkelen van een situationele handelingsstrategie: niet alleen weten welke instrumenten beschikbaar zijn, maar vooral begrijpen hoe en wanneer deze effectief ingezet kunnen worden. Deze paper betoogt dat de traditionele,

passieve gemeentelijke rol plaats moet maken voor een actieve rol gericht op situationeel handelen. Gemeenten moeten het speelveld en de spelers doorgronden en zich positioneren als regisseur van het transformatieproces. De binnenstadsprofessional moet niet alleen beschikken over de juiste instrumenten, maar vooral het ‘spel’ kunnen spelen om de transformatie in goede banen te leiden.

VERBINDEN door RECHTVAARDIGE TRANSITIE

Lena Verlooy, Laura Shllaku en Tim Devos

Where can Inclusive Neighbourhood Energy Transitions Land?
Mapping Boundary Spaces in Ghent, Belgium

**Tine De Moor, Darinka Czischke, Carola van Eijk, Marianne Groep-Foncke,
Lukas Held, Ina Horlings, Lise Jans, Reinout Kleinhans en Ingmar van Meerkerk**

Burgercollectieven aan het roer? In co-creatie met de overheid naar
succesvolle transitie

Dagmar Janssens en Solana Onzia

Een omgevingstransitie die niemand achterlaat

Samantha Scholte, Petra van der Kooij, Rick de Vries en Ries van der Wouden

Waarom de Wijk? De betekenis van de wijkaanpak voor de warmtetransitie

Where can Inclusive Neighbourhood Energy Transitions Land?

Mapping Boundary Spaces in Ghent, Belgium

Lena Verlooy, Laura Shllaku en Tim Devos

In underprivileged neighbourhoods, policy frameworks such as PEDs or energy communities have difficulty 'landing' – being accepted and implemented, due to social, spatial and economic challenges. In fact, these well intended initiatives can trigger 'push factors', such as gentrification, social exclusion, and further marginalization of already disadvantaged populations. Boundary spaces emerge as crucial intermediaries in this context, helping energy transitions 'land' effectively in disadvantaged communities. By creating a platform where energy frontrunners and local residents can meaningfully exchange knowledge, these spaces democratise neighbourhood-level discussions about energy futures. Through their capacity to make abstract transition concepts tangible and accessible within everyday lived experiences, boundary spaces create opportunities to challenge dominant narratives and foster more inclusive approaches to sustainability.

Where can Inclusive Neighbourhood Energy Transitions Land?

Mapping Boundary Spaces in Ghent, Belgium

Lena Verlooy, Laura Shllaku en Tim Devos

Introduction

Energy transitions are processes where 'contrasts' and inequalities between inhabitants play out: where wealthier communities often benefit from renewable energy initiatives or climate resilience measures, disadvantaged areas remain excluded from such benefits. Moreover, the needs of disadvantaged inhabitants are often misrecognised due to the little participation opportunities in decision-making processes.

To reach the EU's 2050 carbon neutrality target, the framework of Positive Energy Districts (PEDs) has been proposed as neighbourhood-level solutions aiming for net zero CO₂ emissions. While they offer potential for sustainable urban transformation, most PED efforts focus on newly developed areas (Koutra et al., 2023). Their application in dense, underprivileged urban neighbourhoods remains limited and challenging, particularly in areas marked by displacement effects, social exclusion, and marginalization. So far, PEDs have largely failed to address justice and wellbeing issues, an issue particularly relevant for underprivileged neighbourhoods where vulnerabilities are concentrated (Hearn et al., 2021).

In this article we argue for a better understanding of how energy transitions can 'land' in underprivileged neighbourhoods: referring to the need of embedding energy initiatives in the spatial, social, cultural and economic realities of the local communities, and understanding where transitions can be meaningful to the inhabitants. We do so by conceptualizing 'boundary spaces' as spaces that can be catalysts for community-led energy transitions. Boundary spaces aim to democratise energy transitions by promoting place-based knowledge exchange between local communities and experts, and by initiating a conversation based on community needs and aspirations. We argue that boundary spaces can act as tools that can navigate and overcome 'contrasts' in energy transitions. In this article we firstly bring together relevant literature that theoretically frames boundary spaces. Secondly, as a result of collective mapping workshops in two underprivileged neighbourhoods in Ghent, Sluizeken-Tolhuis-Ham and Watersportbaan, we identify potential boundary spaces based on four pillars. We argue that these boundary spaces can help land neighbourhood energy transitions effectively, contributing to emerging scholarship on just energy transitions by shifting focus from technocratic solutions toward democratic processes.

Beyond technocracy, towards just neighbourhood transitions

In underprivileged neighbourhoods, energy transitions risk exacerbating energy injustices by proceeding without meaningful community involvement. These transitions typically unfold through undemocratic processes that ignore local contexts and socio-spatial realities (Bell et al., 2020). With decisions regarding energy transitions happening out of the public eye, because of little public participation and deliberation (Newell & Mulvaney, 2013), the needs, knowledge and skills of underprivileged communities remain misrecognised (Simcock et al., 2021), perpetuating energy injustices.

UGent
AMRP
Sint-Pietersnieuwstraat 41 B2 -1
B-9000 Gent
België

Lena.Verlooy@ugent.be
Laura.Shllaku@ugent.be
Tim.Devos@ugent.be

Despite the growing acknowledgment for the need of democratizing decisions regarding energy transitions (Szulecki, 2018), much of the discourse remains technocratic, leaning towards techno-economic determinism (Baker et al., 2014). This approach reduces transitions to technological fixes and market-driven solutions, sidelining crucial questions of power, justice, and inclusion. Moreover, as the push for climate neutrality by 2050 accelerates, urgency discourses surrounding clean energy transitions have intensified. Discourses emphasising a sense of urgency are often co-opted to justify privilege, harm, and injustice (Whyte, 2020) and the ecomodernist push for rapid decarbonization fails to consider socially and ecologically sustainable pathways (Bell et al., 2020). Creating just energy futures requires political shifts that prioritise communal wealth over private profit. Energy transitions must serve communities, aligning with their needs rather than being imposed upon them. This necessitates collaboration and the cultivation of imaginative capacities that strengthen democracy, trust, accountability, and well-being (Bell et al., 2020).

The neighbourhood represents a crucial scale for effective energy transitions, as a 'space between home and city', manageable and closely connected to local actors (Hajer, 2020). At the neighbourhood scale, energy issues like poverty and access are tangible, enabling place-based, democratic solutions. Despite measures taken by the European Commission to stimulate energy transitions at local scales, such as energy communities or PED frameworks, landing energy transitions in underprivileged neighbourhoods remains challenging, due to various socio-spatial complexities. In the next section we therefore argue how boundary spaces offer a way to address the gap of implementing these instruments in diverse, existing urban complex contexts, where lived experiences of energy injustice and transition efforts materialise.

Landing energy transitions in boundary spaces

Boundary work has emerged as a pivotal concept in the social sciences, shedding new light on the relational dynamics that shape society. It refers to an active process through which individuals or groups shape, maintain, challenge or transform social, symbolic, material, or temporal boundaries in order to structure interactions, distribute knowledge (Langley et al., 2019; Van Gaubergen et al., 2025), and navigate relationships between distinct social worlds (Koehrsen, 2017). As such, it serves as a mechanism for enabling innovation, negotiating roles, and informing policymaking by managing the spaces between established practices and emerging possibilities (Koehrsen, 2017). In short, boundary work enables spaces where diverse social actors can deviate from routine practices and explore new, often transformative, possibilities.

In this paper we want to extend the concept of boundary work by conceptualizing the concept of boundary spaces in the context of energy transitions. Boundary spaces are the type of spaces where boundary work takes place. We want to frame boundary spaces as critical spaces for testing ideas and promoting knowledge exchange between experts and local communities in energy transition, and which operate at the intersection of top-down initiatives and grassroots activities. We argue that boundary spaces can serve as catalysts for community-led energy transitions, creating foundations for experimentation, collective action and social cohesion. Contrary to the view that experimentation has been reduced to 'a matter of efficiently managing stakeholders and socio-technical innovations', as many critics state (Sierhuis et al., 2023) urban experimentation is increasingly preferred as a method for testing and disseminating innovations that might ignite a transformation toward more sustainable cities. By both academics and practitioners, these experiments tend to be approached as relatively neutral initiatives through

which plural urban stakeholders willfully collaborate, while their success is seen as above all dependent on effective management. For this reason, the political nature of urban experiments, in the sense that they entangle different and often contending stakeholders in their innovation processes, remains relatively unarticulated in both practice and the academic literature. Building on the urban experimentation literature and political theory, this conceptual paper argues that the depoliticization of experimental initiatives is especially problematic for unleashing their transformative potential, which requires revealing the existing power-relations and biases keeping the status quo in place and negotiability of radical alternatives. From this perspective, the paper sketches out four ideal-typical trajectories for experiments as related to their (de, we see experimentation happening in boundary spaces where different, often contradictory interests of plural urban actors coexist. Hereby, the role of boundary spaces among others would be to re-politicise and increase energy democracy in energy transitions.

In the context of underprivileged neighbourhoods, we can identify boundary spaces that act as low-threshold accessible spaces, often embedded in residents' daily activities and practices, and constituting a central role in the fabric of community life. A clear example being community centres or other places where important social welfare work takes place. By trying to understand the everyday life realities of underprivileged inhabitants and by fostering dialogues, boundary spaces can help to identify interventions for transforming underprivileged neighbourhoods (Wolfram et al., 2019). By creating time and building mutual capacity, boundary spaces foster 'thickened' relationships that enable diverse citizens to engage in 'open-ended meaning-making processes' (Giambartolomei et al., 2023).

Methodological approach

Our research examines two underprivileged neighbourhoods in Ghent with distinct characteristics: Sluizeken-Tolhuis-Ham (STH) and Watersportbaan (WSB). STH is a 19th-century dense, multicultural, area typically defined by small private houses, with minimal public and green spaces. A large part of the housing stock in STH is in need of renovation. Sluizeken-Tolhuis-Ham is currently experiencing transformation driven by ongoing real estate developments, creating growing tensions between the existing residential fabric and newer developments. While STH has been included in Ghent's urban renewal agenda, energy transition plans remain fragmented. A heat study conducted for the area failed to identify clear pathways for collective energy solutions, instead suggesting reliance on local opportunities such as geothermal energy beneath semi-public spaces or rooftop solar installations. WSB presents a contrasting urban landscape, typified predominantly by a 1960s modernist high-rise social housing scheme, requiring urgent renovation. That has been described as housing social tenants facing poverty, psychological challenges, homelessness, and substance abuse issues. Moreover, this inner-city area is marked by large campuses of different institutional stakeholders. Despite inadequate community services and human-scaled public spaces, the substantial green areas between buildings offer unique potential. Recently prioritised in Ghent's urban renewal agenda, WSB is now undergoing feasibility studies for implementing a heating network utilizing residual heat.

In these two neighbourhoods we aim to thoroughly understand the local context, so that boundary spaces can tap into the neighbourhood particularities, as the spatial, social, cultural, historical, governance and political characteristics of a neighbourhood influence the barriers and opportunities for transformation. Consequently, we use a methodology that is *spatially situated*, to address the needs and aspirations of inhabitants (Elmallah et al., 2022). Moreover,

we call for a *participatory approach* to co-create knowledge, recognizing local knowledge as vital for understanding the neighbourhood particularities (Huttunen et al., 2022). Combining spatially situated and participatory approaches, we used collective mapping workshops to conceptualise and identify boundary spaces. Collective mapping is a tool that helps to understand space and its social relations. It moreover helps to capture perceptions, experiences, and knowledge of the social environment in the neighbourhood, under which power relations (Ledezma, 2023). Furthermore, collective mappings can contribute to cross-sector collaboration, as neighbourhood energy transitions will require different actors from different sectors to collaborate on a common agenda (De Moor, 2018).

Through a series of workshops, we brought together stakeholders such as social partners, city representatives, and inhabitants. To accompany the workshops and spark the conversation, we used maps informed by exploratory conversations and desktop research we conducted beforehand. To ensure accessibility to all stakeholders involved in the workshops, we aimed moving beyond a frequently used technical language in energy debates. Instead, we grounded our discussions in the everyday services that energy enables, such as caring, maintaining, working, and more, to make energy conversations more relatable and tangible.

Table 1 summarises the 11 collective mapping workshops we organised in the two case study neighbourhoods.

Workshop Location	Participants
Artevelde Sports Campus (Secondary School), WSB	Neighbourhood director; Neighbourhood anchor 'Artevelde' Highschool; Outreach coordinator kindergarten 'Bollekensschool'
De Vlaschaard (Local service centre), WSB	Inhabitants
De Vlaschaard (Local service centre), WSB	City official from the climate team; neighbourhood workers
STEK (Neighbourhood outreach centre), WSB	Housing support consultant 'Woonwijzer'; Director advice centre for energy efficient living and renovation 'De Energiecentrale'; Outreached community worker 'Saamo'; Building superindendent social housing company 'Thuispunt Gent'
Jan Palfijn (Hospital), WSB	City official from the climate team, from team urban renewal; Consultants involved in the energy landscape study for Watersportbaan; Technical facility manager and director 'Jan Palfijn Hospital'
Dok Noord (Commercial site), STH	Personnel from poverty organisation 'Kras' and environmental organisation 'Breekijzer', with offices located on the Dok Noord Site
Neighbourhood centre, STH	Neighbourhood inhabitants
Neighbourhood centre, STH	Neighbourhood workers
Sint-Lucas (Hospital), STH	Administrative and strategic personnel from the 'Sint Vincentius' secondary school (programs within the study area Society and Welfare); Head of care department 'Sint-Lucas' Hospital; Rental Counsellor social housing company 'Thuispunt Gent'
Neighbourhood centre, STH	Youth worker 'Broei', Artist involved in a socio-cultural neighbourhood project 'GAST'
Amal (Agency for integration), STH	Director integration agency 'Amal', Director cultural organisation 'de Centrale', City official team urban renewal

Table 1: Collective mapping workshops in Watersportbaan and Sluizeken-Tolhuis-Ham

Mapping boundary spaces: four pillars

The next sections discuss the pillars that helped us conceptualise and map boundary spaces, based on scholarly research and empirical work during collective mapping workshops. In the workshops, a wide range of initiatives were mapped. This paper focuses only on the most relevant findings to support just transitions through boundary spaces. As such, we only present a selection of the data gathered.

Pillar 1 – space

Recognizing that energy transitions must become more accessible, we emphasise the importance of anchoring these transitions within visible and easily reachable neighbourhood locations. Accordingly, this paper identifies space or place as the first foundational pillar of boundary spaces. Access to local resources, such as neighbourhood amenities, public spaces and streets, serve as a focal point for collective action and community self-organization (Foster, 2013). Boundary spaces can potentially exist within neighbourhoods, functioning as vital 'touchpoints' where residents can interact and collaboratively envision the future of their community. The physical presence of welfare, educational, social, and cultural institutions – such as hospitals, schools, nursing homes, public offices, libraries, cultural centres, sports facilities, and other third spaces – serves as vital nodes within a neighbourhood's social ecology. These everyday spaces of encounter support community life and foster engagement, therefore making them valuable potential boundary spaces for connection and collaboration (Pagh & Cook, 2023).

Identifying specific places, urban commons, or everyday spaces within the two selected case studies served as the starting point for reflecting upon potential boundary spaces. However, for a place to qualify as a boundary space, this initial spatial pillar must be complemented by the other three pillars defining boundary spaces. In Watersportbaan, several locations emerged as potential boundary spaces. For instance, Jan Palfijn hospital, associated with care and health services, represents a type of institutional presence capable of fostering social cohesion. In terms of energy transition, Jan Palfijn is considered as the ideal place to install the high-temperature heat pump, enabling the extension of the residual heat network from a wastewater treatment plant to other clusters, such as the social housing blocks in WSB. The mappings however show that in WSB, there are few neighbourhood spaces, such as bars, shops, and squares where inhabitants can meet. The neighbourhood lacks vital 'touchpoints' where inhabitants can gather to imagine more inclusive energy futures. In Sluizeken-Tolhuis-Ham, existing social and physical infrastructure provides a rich basis for developing boundary spaces that are rooted in community dynamics and capable of supporting inclusive transitions. Workshop participants frequently referred to public spaces, schools, youth centres, and community kitchens as sites of everyday interaction and informal knowledge exchange. During the participatory mapping exercise, we mapped many interesting neighbourhood 'touchpoints', for instance, Sint-Lucas hospital, school Sint-Vincentius, and Amal, the integration centre of Ghent, currently working on sustainability plans.

Pillar 2 – collectivising transitions

Secondly, boundary spaces aim to make energy transitions more accessible by boosting collective organization for energy transitions by creating platforms for dialogue where collective action can emerge. These spaces are particularly important in underprivileged neighbourhoods, where existing frameworks and discourses around energy transitions tend to emphasise individualism and personal responsibility (Damgaard et al., 2022). Individual transition measures such as solar PV panels or heat pumps are often only accessible for a small group, typically those with financial resources, property ownership, or technical knowledge (Fransolet & Vanhille, 2023; Knox, 2019;

Middlemiss & Gillard, 2015; Verlooy et al., 2024). Collective approaches can enhance inclusivity, by providing affordable energy (Marzban et al., 2023), reducing vulnerability among low-income households (Parreño-Rodríguez et al., 2023), and offering spatial advantages when well-designed (Juwet, 2022). Boundary spaces can facilitate collective energy transitions through multiple mechanisms. As Joshi et al. (2022) note, social bonding and community belonging can boost residents' involvement in collective action. Boundary spaces create opportunities for meaningful interactions that build trust and mutual understanding across different community segments. In line with this, Gaupp et al. (2023) advocate for more neighbourhood-based civic participation, such as social gatherings, community activities and resource pooling, to strengthen collective agency.

To identify where transition opportunities are being collectivised, we map the planned installation of a district heating network in Watersportbaan. This initiative, led by Hospital Jan Palfijn and other major institutional stakeholders acting as transition frontrunners, presents a spatially efficient and promising solution for the neighbourhood. However, social welfare workers have raised concerns that these frontrunners may lack a deep understanding of local needs. Without a platform for collective action, residents' voices risk being overlooked. In WSB, we also map the local laundromat as collective washing could offer opportunities to save both money and energy. However, the laundromat, currently privately operated, is perceived as unsafe, with reports of increased criminal activity and relatively high prices. Furthermore, as mentioned above, WSB lacks spaces where inhabitants can gather, there is little infrastructure facilitating a sense of community, or that can help to collectivise transition opportunities. For Sluizeken-Tolhuis-Ham, the (redevelopment of) the Fluvius site has been highlighted in the mapping process, where the future site may involve a geothermal energy project for the neighbourhood. For the redevelopment, a participatory trajectory was organised aiming to involve inhabitants. We map this as an opportunity that can boost a sense of ownership and community engagement. Other collective efforts we map are Sint-Vincentius school campus, to collectively install solar panels through a group purchase and Amal, wanting to research what their site can mean for collective energy production.

Pillar 3 – alternative value chain

The third pillar of boundary spaces aims to recognise that neighbourhood energy transitions can contribute to creating neighbourhood value in more than only financial terms. Transitioning to fossil free communities can increase overall wellbeing for inhabitants which are currently not accounted for in business models deciding to advance in renewable energy infrastructures. Scholarly research has reckoned the 'alterative value', more than merely financial value, community renewable energy projects can create. For instance, health benefits are discussed, (Howden-Chapman et al., 2023; O'Neill et al., 2003) or opportunities for local skill development and providing new jobs (Brummer, 2018; Caramizaru & Uihlein, 2020; Moreno & López, 2008). Because boundary spaces are low-threshold spaces, they can tap into the needs that are prominent in a neighbourhood for alternative value creation.

In Watersportbaan we map how the social housing units are in need or renovation, and how social welfare organization Saamo has addressed this issue by composing a group of volunteers that does small fixes, such as blending the heating, in the apartments of neighbours awaiting the renewal of the apartments. This 'klusbrigade' project helps strengthen capacity by offering training and coaching to volunteers and residents. For Sluizeken-Tolhuis-Ham, we map how Amal needs a large-scale renovation by 2030, and that this has triggered the question of what this actor and their site might mean for the neighbourhood in the future. Ideas are being formed how the actor

can open-up or give back to the neighbourhood. Similarly, we map the Sint-Vincentius site and Sint-Lucas hospital, both of which are transitioning to fossil-free operations and exploring ways to open up more to the neighbourhood. While still in the early stages, these transitions present valuable opportunities—not only to contribute to the neighbourhood's decarbonisation but also to strengthen their role in supporting and benefiting the local community.

Pillar 4 – social praxis

By stacking the four pillars as foundational building blocks during the collective mapping workshops, we were able to identify several compelling future boundary spaces where neighbourhood energy transitions can take root, but also what might be missing in the neighbourhood for just transitions to happen. For instance, in WSB, where Jan Palfijn could be a good opportunity searching a link between the collective heating network and local needs, inhabitants have little participation opportunities. Moreover, the conversations are driven by a technocratic language, where instead, connecting it to daily praxes could democratise the conversation. Furthermore, the local laundromat presents an intriguing opportunity. Its connection to everyday praxis like care offers potential for raising awareness about energy conservation. Collective washing could help lower costs while also strengthening social ties among residents, making it a valuable potential communal space. However, the current privately-run laundromat is expensive, does not reinvest value back into the neighbourhood, and is perceived as unsafe due to criminal activity. Furthermore, the local laundromat offers interesting potential, with its connection to a daily praxis, like caring, it can help to raise awareness on saving energy. As collective washing can decrease costs and moreover boost connection between residents, it is an interesting space. However, the privately run laundromat is expensive does not redistribute created value to the neighbourhood. Additionally, residents find the place unsafe due to criminal activity and are in search of other laundry options.

In STH, the Sint-Vincentius school campus and the Sint-Lucas hospital stand out as promising future boundary spaces. Sint-Vincentius is exploring a collective purchase of solar panels, while Sint-Lucas is aiming to become more open and connected to the surrounding neighbourhood. Both institutions are deeply embedded in the social fabric of STH, and, through their daily praxes of learning and caring, offer strong entry points for more inclusive conversations around energy. Additionally, the planned redevelopment of the Fluvius site holds potential, with future possibilities for collective energy production and the integration of a new school. However, this transformation will unfold over a longer timeframe. A final promising opportunity in STH is the Amal site, which sits within a larger building block and requires significant renovation. Amal aims to create a diversity campus in collaboration with social inclusion organizations, opening up to the neighbourhood. This space holds boundary potential through possible collective energy production, tied to large-scale renovation. Amal wants this diversity campus to be meaningful for the broader neighbourhood, searching for win-wins. It is moreover a space that attracts newcomers, often a 'hard-to-reach' group when it comes to energy transition initiatives. In other words, interesting opportunities can arise at this site.

Conclusion

In this paper we aim to understand how energy transitions can 'land' in underprivileged neighbourhoods by conceptualizing boundary spaces. Boundary spaces are the spaces where knowledge exchange between experts and local communities can be supported. They function as catalysts for community-led energy transitions by fostering experimentation and collective action while explicitly addressing questions of inequality, responsibility, and justice.

Boundary spaces can help to democratise the debate on energy transitions in urban underprivileged neighbourhoods by aiming for deep collaboration with marginalised communities. To do so, we conceptualised boundary spaces based on four pillars and empirically tested them. These four pillars can be seen as the necessary building blocks constituting a boundary space. First, they are physical spaces with low-threshold accessibility, integrated into the neighbourhood fabric as gathering places where residents, experts, and other stakeholders can interact. These tangible locations, often community centres or other public facilities, serve as local anchors for collaborative action. Second, boundary spaces aim to collectivise energy transitions by moving beyond individual responsibility frameworks that disadvantage low-income communities. They enable shared planning, collective purchasing, and community-based energy solutions that distribute benefits more equitably across diverse socioeconomic groups. Third, boundary spaces create and redirect value to the neighbourhood by identifying opportunities to channel transition-related benefits back to the community. Fourth, they connect to daily praxes such as working, meeting, and maintaining. By integrating energy discussions into everyday activities, boundary spaces lower participation thresholds, making transitions tangible and relatable. This practical approach enables broader participation in energy saving behaviours and fosters greater awareness. Together, these pillars establish boundary spaces as critical infrastructure for landing energy transitions in ways that serve marginalised communities in underprivileged neighbourhoods.

Our research in two underprivileged neighbourhoods in Ghent has demonstrated how the boundary space framework offers multiple analytical and practical advantages. Through collective mapping workshops, we identified potential boundary spaces, such as the site of Amal in Sluizeken-Tolhuis-Ham, that will serve as sites for future research. Beyond identification, the concept provided a versatile viewpoint to map different everyday social praxis and reveal their possible connections to energy transitions that might otherwise remain invisible. This helped expanding the frame of reference for relevant actors that need to be involved in the energy transition of the neighbourhoods, bringing previously overlooked stakeholders into the conversation about neighborhood energy futures. Lastly, boundary spaces help to spatialise the conversation on energy transitions and look for concrete localities in the neighbourhood.

Referenties

- BloeBaker, L., Newell, P., & Phillips, J. (2014). The Political Economy of Energy Transitions: The Case of South Africa. *New Political Economy*, 19(6), 791–818. <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.849674>
- Bell, S. E., Daggett, C., & Labuski, C. (2020). Toward feminist energy systems: Why adding women and solar panels is not enough. *Energy Research & Social Science*, 68, 101557. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101557>
- Bouzarovski, S. (2018). Energy Poverty Revisited. In S. Bouzarovski, *Energy Poverty* (pp. 1–8). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-69299-9_1
- Bouzarovski, S., & Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science*, 10, 31–40. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.06.007>
- Brummer, V. (2018). Community energy – benefits and barriers: A comparative literature review of Community Energy in the UK, Germany and the USA, the benefits it provides for society and the barriers it faces. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 94, 187–196. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.06.013>
- Caramizaru, A., & Uihlein, A. (2020). *Energy communities: An overview of energy and social innovation*. EU Science Hub. 10.2760/180576

- Damgaard, C. S., McCauley, D., & Reid, L. (2022). Towards energy care ethics: Exploring ethical implications of relationality within energy systems in transition. *Energy Research & Social Science*, 84, 102356. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102356>
- De Moor, A. (2018). A Community Network Ontology for Participatory Collaboration Mapping: Towards Collective Impact. *Information*, 9(7), 151. <https://doi.org/10.3390/info9070151>
- Elmallah, S., Reames, T. G., & Spurlock, C. A. (2022). Frontlining energy justice: Visioning principles for energy transitions from community-based organizations in the United States. *Energy Research & Social Science*, 94. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102855>
- Foster, S. (2013). Collective Action and the Urban Commons. *Notre Dam Law Review*, 87(1).
- Fransolet, A., & Vanhille, J. (2023). *Just Transition in Belgium: Concepts, Issues at Stake, and Policy Levers* (Scientific Report on Behalf of the High Committee for a Just Transition). High Committee for a Just Transition.
- Gaupp, F., Constantino, S., & Pereira, L. (2023). *The role of agency in social tipping processes* [Preprint]. Sustainability science/Human/Earth system interactions/Other methods. <https://doi.org/10.5194/egusphere-2023-1533>
- Giambartolomei, G., Franklin, A., & Fried, J. (2023). Realigning practices of care and environmental governance: Findings and reflections from a transdisciplinary research project in Wales (UK). *Journal of Political Ecology*, 30(1). <https://doi.org/10.2458/jpe.5075>
- Hajer, M. A. (2020). *Neighbourhoods for the future: A plea for a social and ecological urbanism*. Transcity Valiz.
- Hearn, A. X., Sohre, A., & Burger, P. (2021). Innovative but unjust? Analysing the opportunities and justice issues within positive energy districts in Europe. *Energy Research & Social Science*, 78, 102127. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102127>
- Howden-Chapman, P., Bennett, J., Edwards, R., Jacobs, D., Nathan, K., & Ormandy, D. (2023). Review of the Impact of Housing Quality on Inequalities in Health and Well-Being. *Annual Review of Public Health*, 44(1), 233–254. <https://doi.org/10.1146/annurev-publ-health-071521-111836>
- Huttunen, S., Ojanen, M., Ott, A., & Saarikoski, H. (2022). What about citizens? A literature review of citizen engagement in sustainability transitions research. *Energy Research & Social Science*, 91, 102714. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102714>
- Jenkins, K., McCauley, D., Heffron, R., Stephan, H., & Rehner, R. (2016). Energy justice: A conceptual review. *Energy Research & Social Science*, 11, 174–182. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>
- Juwet, G. (2022). *Energy transition as a catalyst for spatial and socio-political transformation: Exploring the role of planning and design in the dispersed urban context of Flanders* [PhD dissertation]. Vrije Universiteit Brussel.
- Knox, K. (2019). Climate justice in the UK: reconciling climate change and equity issues in policy and practice in a developed country context. In *Routledge Handbook of Climate Justice* (pp. 114–127). Routledge.
- Koehrsen, J. (2017). Boundary Bridging Arrangements: A Boundary Work Approach to Local Energy Transitions. *Sustainability*, 9(3), 424. <https://doi.org/10.3390/su9030424>
- Koutra, S., Terés-Zubiaga, J., Bouillard, P., & Becue, V. (2023). RETRACTED: ‘Decarbonizing Europe’ A critical review on positive energy districts approaches. *Sustainable Cities and Society*, 89, 104356. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.104356>
- Langley, A., Lindberg, K., Mørk, B. E., Nicolini, D., Raviola, E., & Walter, L. (2019). Boundary Work among Groups, Occupations, and Organizations: From Cartography to Process. *Academy of Management Annals*, 13(2), 704–736. <https://doi.org/10.5465/annals.2017.0089>
- Ledezma, J. F. M. (2023). Rediscovering rural territories: Local perceptions and the benefits of collective mapping for sustainable development in Colombian communities. *Research in Globalization*, 7, 100153. <https://doi.org/10.1016/j.resglo.2023.100153>

- Marzban, E., Firoozpour, A., & Marzban, M. (2023). Electricity as a common good/resource: A scenario based approach. *International Journal of Energy Sector Management*, 17(3), 510–530. <https://doi.org/10.1108/IJESM-08-2021-0020>
- Middlemiss, L., & Gillard, R. (2015). Fuel poverty from the bottom-up: Characterising household energy vulnerability through the lived experience of the fuel poor. *Energy Research & Social Science*, 6, 146–154. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.02.001>
- Moreno, B., & López, A. J. (2008). The effect of renewable energy on employment. The case of Asturias (Spain). *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 12(3), 732–751. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2006.10.011>
- Newell, P., & Mulvaney, D. (2013). The political economy of the 'just transition'. *The Geographical Journal*, 179(2), 132–140. <https://doi.org/10.1111/geoj.12008>
- O'Neill, M. S., Jerrett, M., Kawachi, I., Levy, J. I., Cohen, A. J., Gouveia, N., Wilkinson, P., Fletcher, T., Cifuentes, L., Schwartz, J., & Workshop on Air Pollution and Socioeconomic Conditions. (2003). Health, wealth, and air pollution: Advancing theory and methods. *Environmental Health Perspectives*, 111(16), 1861–1870. <https://doi.org/10.1289/ehp.6334>
- Parreño-Rodríguez, A., Ramallo-González, A. P., Chinchilla-Sánchez, M., & Molina-García, A. (2023). Community energy solutions for addressing energy poverty: A local case study in Spain. *Energy and Buildings*, 296, 113418. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2023.113418>
- Rignall, K. E. (2016). Solar power, state power, and the politics of energy transition in pre-Saharan Morocco. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 48(3), 540–557. <https://doi.org/10.1177/0308518X15619176>
- Shove, E. (2017). Energy and Social Practice: From Abstractions to Dynamic Processes. In N. Labanca (Ed.), *Complex Systems and Social Practices in Energy Transitions* (pp. 207–220). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-33753-1_9
- Shove, E., & Walker, G. (2014). What Is Energy For? Social Practice and Energy Demand. *Theory, Culture & Society*, 31(5), 41–58. <https://doi.org/10.1177/0263276414536746>
- Sierhuis, D., Bertolini, L., & Van Winden, W. (2023). "Recovering" the political: Unpacking the implications of (de)politicization for the transformative capacities of urban experiments. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 23996544231205256. <https://doi.org/10.1177/23996544231205256>
- Simcock, N., Frankowski, J., & Bouzarovski, S. (2021). Rendered invisible: Institutional misrecognition and the reproduction of energy poverty. *Geoforum*, 124, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.05.005>
- Szulecki, K. (2018). Conceptualizing energy democracy. *Environmental Politics*, 27(1), 21–41. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1387294>
- Van Gaubergen, J., Paredis, E., & Block, T. (2025). Institutional entrepreneuring for energy poverty: The role of boundary work in developing a collaborative product-service system for household appliances. *Energy Research & Social Science*, 119, 103843. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103843>
- Verlooy, L., Tim Devos, Juwet, G., Sol Cueva, L., van den Hurk, M., Roose, A., & Silva, P. (2024). Conceptualising the urban transformative capacity of underprivileged neighbourhoods for realising just energy transitions. *Book of Proceedings : Game Changer? Planning for Just and Sustainable Urban Regions*, 3057–3075. {<https://aesop-planning.eu/paris>}
- Whyte, K. (2020). Too late for indigenous climate justice: Ecological and relational tipping points. *WIREs Climate Change*, 11(1), e603. <https://doi.org/10.1002/wcc.603>
- Wolfram, M., Borgström, S., & Farrelly, M. (2019). Urban transformative capacity: From concept to practice. *Ambio*, 48(5), 437–448. <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01169-y>

Burgercollectieven aan het roer?

In co-creatie met de overheid naar succesvolle transities

Tine De Moor, Darinka Czischke, Carola van Eijk, Marianne Groep-Foncke, Lukas Held, Ina Horlings, Lise Jans, Reinout Kleinhans en Ingmar van Meerkerk

Stellingen

1. Er is een tegenstelling tussen de logica's van burgercollectieven en die van overheden ten aanzien van doelen, timing, wijze van planning, agenda's, rollen en aanpak.
2. Burgercollectieven zijn een onafhankelijk coördinatiemechanisme en organisatievorm die collectieve diensten en goederen levert aan zijn leden of de lokale gemeenschap, geen instrument voor participatie, geïnitieerd door overheden
3. Burgercollectieven zijn gebaseerd bij gelijkwaardige partnerschappen met overheden waarin co-creatie echt tot stand komt en er al doende van elkaar geleerd wordt.
4. Zelforganisatie door burgers is gebaat bij een plaats-specifiek overheidsbeleid die de 'sense of place' van mensen als uitgangspunt neemt.

Burgercollectieven aan het roer?

In co-creatie met de overheid naar succesvolle transities

Tine De Moor, Darinka Czischke, Carola van Eijk, Marianne Groep-Foncke, Lukas Held, Ina Horlings, Lise Jans, Reinout Kleinhans en Ingmar van Meerkerk

De samenleving staat voor urgente crises, zoals klimaatverandering en woningnood, die gevoelens van onzekerheid en wantrouwen jegens de overheid versterken. Veel burgers voelen zich machteloos en ervaren een afname van controle over hun leefomgeving. Tegelijkertijd zien we een groeiende beweging van zelforganisatie, waarbij burgercollectieven verantwoordelijkheid nemen voor lokale uitdagingen op gebieden zoals energie, zorg en wonen. Burgercollectieven bieden unieke oplossingen door hun focus op gedeelde waarden, duurzaamheid en decentrale besluitvorming. Toch verloopt samenwerking met overheden vaak moeizaam, door verschillen in doelen en werkwijzen, omdat de specifieke institutionele logica niet herkend wordt. Ze worden beschouwd als 'hybride' organisaties, ergens tussen markt en overheid in, maar zijn daarmee noch het een, noch het ander. Dit essay onderzoekt hoe burgercollectieven en overheden effectiever kunnen samenwerken wanneer deze institutionele logica en de rollen die burgercollectieven kunnen spelen beter bekend zijn. Ook gaat het in op de voorwaarden die nodig zijn om deze initiatieven inclusiever en representatiever te maken. Het doel is om de kracht van burgercollectieven te benutten voor noodzakelijke maatschappelijke transities en het herstel van vertrouwen in democratische processen.

Dit essay biedt practitioners meer inzicht in wat typisch is voor een burgercollectief en hoe dit aanleiding kan geven tot een andere relatie met overheidspartijen. Het positioneert burgercollectieven als een mogelijk vehikel voor het terugwinnen van vertrouwen van burgers in de samenleving en democratie én als een vorm van organisatie die maatschappelijke transities kan realiseren.

Inleiding

Nu de samenleving wordt geconfronteerd met meerdere en onderling verweven crises nemen gevoelens van onzekerheid, stress en machteloosheid, polarisatie en wantrouwen jegens de overheid toe (Den Ridder et al., 2022). In 2023 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uiteengezet hoe Nederlandse burgers parallel daaraan ook een afnemend gevoel van controle over hun leven en leefomgeving ervaren. Van woningnood en de leefbaarheid in steden en landelijke gebieden tot klimaatverandering en de transitie naar duurzame energiebronnen (Bovens et al., 2023): als individuele burger is het vaak niet meer duidelijk of en hoe je zelf kunt bijdragen aan een oplossing voor al die problemen.

Het vertrouwen van burgers in overheidsinstellingen als mogelijke 'partner' in het zoeken naar oplossingen is de afgelopen jaren tot een historisch dieptepunt gedaald. In 2021 had slechts 21% van de Nederlanders vertrouwen in de nationale overheid en slechts een derde in lokale overheden (Engbersen et al., 2021). Wanneer burgers worden geconfronteerd met obstakels in de toegang tot publieke goederen en diensten – door financiële beperkingen of een gebrek aan digitale vaardigheden (Olsthoorn et al., 2017) – neemt het wantrouwen jegens de overheid verder toe. Vermeend gebrek aan daadkracht speelt ook een rol. Zo maakt ruim 65% van de Nederlanders zich zorgen over klimaatverandering (Hammingh et al., 2022; IPSOS, 2022), waarbij velen van mening zijn dat de overheid onvoldoende actie onderneemt (Kloosterman & Akkermans, 2022).

Deze paper is eerder gepubliceerd in *Bestuurswetenschappen* 2025 (79) 1; doi: 10.5553/Bw/016571942025079001005

Met dank aan de collega's die met de auteurs over dit onderwerp meedachten: Flor Avelino (Universiteit Utrecht), Celesta Braun (Universiteit Leiden), Jonas Colen Ladeia Torrens (Universiteit Utrecht), Jurian Edelenbos (Erasmus Universiteit Rotterdam), Tessa de Geus (Universiteit Utrecht), Amineh Ghorbani (Technische Universiteit Delft), Katja Rusinovic (Haagse Hogeschool), Geertje Slingerland (Technische Universiteit Delft), Naomi van Staple (Erasmus Universiteit Rotterdam), Ellen van der Werff (Rijksuniversiteit Groningen) en Julia Wittmayer (Erasmus Universiteit Rotterdam).

Ina Horlings
Prof. Socio-spatial planning, Faculty of Spatial Sciences
Director Urban and Regional Research Institute (URSI)
i.g.horlings@rug.nl

Daarnaast spelen institutionele problemen zoals de toeslagenaffaire een rol. Bovengenoemde factoren voeden een afname van vertrouwen en een toename van democratische apathie, waarbij mensen zich steeds meer afzijdig houden van het democratische proces.

Anderzijds zien we echter al enige tijd een groeiende tendens van zelforganisatie, gestuurd van onderop (De Moor, 2013): gemeenschappen van burgers, in de vorm van burgercollectieven, nemen de verantwoordelijkheid voor hun eigen leefomgeving. Het gaat daarbij om vormen van collectieve actie door burgers die het voortouw nemen in hun buurt, dorp, stad of regio. Een burgercollectief kan worden gedefinieerd als een collectief van burgers (als natuurlijke personen) dat van onderaf is geïnitieerd en geleid door burgers zelf, gericht op een gedeeld doel, waarbij over het algemeen een gemeenschappelijk beheerd goed of dienst centraal staat. Voorbeelden zijn energie- en zorgcoöperaties, voedselcollectieven, bewonersbedrijven en gezamenlijke duurzame woonvormen (De Moor, 2013; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Czischke et al., 2023). Wetenschappers hebben erop gewezen dat de terugtrekking van de staat uit publieke voorzieningen, zoals huisvesting en andere diensten, een belangrijke oorzaak is voor de toename van collectieve zelforganisatie als een manier om (lokale) welvaartslacunes te compenseren (Bosch, 2016; Atkinson et al., 2017; Mullins & Moore, 2018), vaak ook omdat de door de overheid verwachte marktontwikkelingen gewoonweg niet plaatsvinden (De Moor, 2013, 2023). Burgers organiseren zich in collectieven, niet alleen om zelf voorzieningen te creëren waar de overheid niet meer in voorziet, of om grip te krijgen op hun eigen leefomgeving, maar ook omwille van ideële motieven zoals naastenliefde, sociale verbinding, het mee willen bouwen aan de lokale gemeenschap en het streven naar een duurzamere samenleving. In sommige situaties zijn bij burgercollectieven betrokken burgers van mening dat ze ook betere oplossingen kunnen creëren dan de (lokale) overheid of de markt. Hun oplossingen beschouwen ze als meer effectief, en vaak wordt ook het argument gehanteerd dat het zo goedkoper kan.

In bepaalde gevallen worden er via het zogenaamde uitdaagrecht middelen aangevraagd om een alternatief voor publieke dienstverlening te realiseren (Driessen et al., 2019), waarbij een burgercollectief de opdracht krijgt om de dienstverlening uit te voeren. De meeste burgercollectieven kiezen er echter voor om voor hun eigen leden diensten uit te bouwen, en verliezen soms na een moeizame zoektocht het vertrouwen in een duurzame samenwerking met de lokale overheid. Burgercollectieven staan daarmee vaak vrij ver van het overheidsgebeuren, en hebben over het algemeen ook niet meteen de intentie om overheidsbeleid te beïnvloeden (De Moor et al., 2020).

In het verleden werd de groei van burgercollectieven wel gekoppeld aan de uitrol van de zogenaamde 'participatiemaatschappij'. Deze – inmiddels wat sleetse – term uit de troonrede van 2013 werd gelanceerd met een oproep naar burgers om veel meer zelf te gaan doen, op een moment dat burgercollectieven zich al een tijdje manifesteerden in sectoren als energie en zorg. Net als bij de 'Big Society'-agenda die in de jaren 2010 werd aangenomen door de Britse conservatieve coalitieregering, betogen kritische stemmen dat de staat zich hiermee aan zijn verantwoordelijkheden wil onttrekken (Foucault, 2002) en de taal van burgerparticipatie inzet om bezuinigingen op de verzorgingsstaat te rechtvaardigen (Verhoeven & Tonkens, 2013; Bulley & Sokhi-Bulley, 2014). Los van die mogelijke achterliggende beweegredenen, kunnen we wel stellen dat in het bijzonder lokale overheden de afgelopen jaren intensief geëxperimenteerd hebben met diverse vormen van burgerparticipatie om het gebrek aan legitimiteit en vertrouwen in overheids- en politieke instellingen te herstellen. Deze variëren van traditionele inspraak en publieksparticipatie tot meer gedurfde co-creatie, een werkwijze waarbij de betrokken actoren het proces, de inhoud en het 'product' samen vormgeven (De Moor, 2013; Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Czischke et al., 2023). Maar in de praktijk blijken burgercollectieven toch eerder aan de rand

van het debat over participatie te staan, aangezien ze als aparte organisaties functioneren en, zoals gezegd, vaak niet meteen de intentie hebben om invloed uit te oefenen op het beleid. Dit komt mede omdat burgercollectieven in de eerste plaats gericht zijn op participatie binnen de eigen organisatie, onderaf opgezet vanuit de eigen gemeenschap, in plaats van op uitnodiging of initiatief van de overheid, van bovenaf. De koppeling die in het debat over burgercollectieven gemaakt werd met het debat over participatie als een instrument voor beleidsbeïnvloeding en ook uitvoering heeft in het verleden vaak voor de nodige chaos in het debat rond de rol van burgercollectieven in de samenleving gezorgd (De Moor, 2020). Om de rol van burgercollectieven goed te kunnen beschrijven en evalueren moeten ze, naar onze mening, dan ook los gezien worden van dat participatiedebat.

In dit essay proberen we te duiden waar burgercollectieven voor staan, met hun specifieke institutionele logica als uitgangspunt. We gaan in op de vraag hoe dat de verhoudingen en werkvormen beïnvloedt, ervan uitgaande dat niet de overheid op voorhand de spelregels bepaalt, maar de leden van het collectief zelf. Hoewel ze vaak een oorspronkelijk publieke dienst faciliteren (zorg, energie, mobiliteit) zonder de bedoeling de rol van de overheid over te nemen, is in sommige gevallen wel sprake van betrokkenheid van de overheid. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de overheid gemeentelijke infrastructuur voor de activiteiten van het burgercollectief ter beschikking stelt. Hun specifieke vorm zorgt ervoor dat burgercollectieven bepaalde rollen op zich (kunnen) nemen die een overheid of een marktpartij niet op zich kan of wil nemen, omdat de respectievelijke institutionele logica's dat niet toelaten. Burgercollectieven hebben over het algemeen bijvoorbeeld een heel lokale focus en maar beperkte interesse in het opschalen, in welke vorm dan ook, als organisatie. Marktpartijen zullen veelal juist vertrekken vanuit het potentieel om op te schalen en vaak geen initiatief nemen wanneer dat potentieel er vanuit hun perspectief niet is. Tegelijkertijd zorgt de lokale focus van burgercollectieven er juist voor dat lokale problemen sneller opgepikt worden, en liggen ze daarmee meer in de lijn van wat van een lokale overheid verwacht mag worden. Wanneer overheden de mogelijke rollen van burgercollectieven beter begrijpen, kunnen ze hun verwachtingen ten aanzien van deze relatief nieuwe organisatievorm beter vormgeven en het potentieel op het vlak van co-creatie meer benutten.

Dergelijke co-creatie zal nodig zijn om ook op het niveau van buurten en gemeenschappen tot veerkrachtige samenlevingen te komen, die toelaten om adequaat te reageren op uitdagingen zoals de energietransitie en klimaatverandering (Bovens et al., 2023). Veerkracht behelst veel meer dan aanpassen aan wijzigende omstandigheden. Veerkracht vereist dat individuen en gemeenschappen in staat worden gesteld en worden toegerust om zelfwerkzaam te *kunnen* zijn. Vaak komen burgers zelf met innovatieve ideeën die passen bij de lokale omstandigheden, waardoor broedplaatsen ontstaan voor de maatschappelijke transitie die nodig zijn om de uitdagingen op het gebied van huisvesting, leefbaarheid, klimaatverandering en de energietransitie het hoofd te bieden. Zowel wetenschappelijke als beleidsrapporten benadrukken dat burgercollectieven over het vermogen beschikken om een significante bijdrage te leveren aan het aanpakken van grote maatschappelijke en ecologische uitdagingen, en tegelijkertijd het welzijn van de betrokken individuen kunnen verbeteren (Hubert, 2011; Rosenthal et al., 2014; European Environment Agency, 2009; Igalla et al., 2020; Fransen et al., 2022; European Parliament, 2023). Burgercollectieven experimenteren hierbij met nieuwe wegen, benaderingen en innovatieve oplossingen voor hardnekkige maatschappelijke uitdagingen, beginnend op het niveau van de dagelijkse leefomgeving (Igalla et al., 2020; Schreuder & Horlings, 2022). Vanuit kleinschalige initiatieven dragen zij bij aan bredere maatschappelijke transitie (Cajaiba-Santana, 2014; Loorbach et al., 2020; Jans, 2021; Wittmayer et al., 2024), omdat zij de eerste moeilijke stappen en de kritische massa die nodig is voor de transitie kunnen versterken. Burgercollectieven zijn ook

samenwerking of co-creatie tussen burgercollectieven en de overheid (Kleinhans, 2017; Duijn et al., 2019; Spekkink et al., 2022; Pera & Bussu, 2024). Een belangrijke barrière voor effectieve samenwerking is het gebrek aan afstemming tussen overheidsstructuren en -procedures enerzijds en de doelen, structuren en werkwijzen van burgercollectieven anderzijds (Voorberg et al., 2014; Duijn et al., 2019; De Moor et al., 2020). Burgercollectieven zijn vaak terughoudend om nauwere banden met de lokale overheid aan te gaan, omdat ze hun autonomie willen bewaren en vrezen voor beïnvloeding, coöptatie of bureaucratisering (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Goedkoop & Devine-Wright, 2016; Kleinhans et al., 2020), dan wel afhankelijkheid van subsidies. Er is een tegenstelling tussen de logica's van burgercollectieven en die van overheden ten aanzien van doelen, timing, wijze van planning, agenda's, rollen en aanpak (Brown et al., 2020). Tegelijkertijd hebben burgercollectieven vaak wel steun van overheden en andere externe partijen nodig om institutionele en financiële barrières te slechten (Bomberg & McEwen, 2012; Seyfang et al., 2013; Goedkoop & Devine-Wright, 2016; Markantoni, 2016; Barnes & Hansen, 2022; Czischke et al., 2023; Czischke, 2023). Samenwerking met lokale overheden hoeft de acceptatie en deelname van burgers aan burgercollectieven niet in de weg te staan (Jans et al., 2024). Een betere samenwerking tussen burgercollectieven en lokale overheden is dus cruciaal om gedeelde doelen te bereiken, beleid inhoudelijk beter te maken en transitieprocessen te versnellen.

De afwijkende institutionele logica van burgercollectieven als barrière voor co-creatie

Een deel van de verklaring voor fricties tussen burgercollectieven en overheden ligt zoals gezegd in de manier waarop overheden burgercollectieven zien, namelijk als een vorm van burgerparticipatie die input levert voor vooraf ingestelde beleidsdoelen en -processen. Er is te weinig oog voor de rol van burgercollectieven als een onafhankelijk coördinatiemechanisme en organisatievorm die collectieve diensten en goederen levert aan zijn leden of de lokale gemeenschap (Edelenbos et al., 2018; Hendriks & Dzur, 2022; De Moor, 2023). Omdat burgercollectieven op eigen initiatief ontstaan, kunnen zij dus ook los van de overheid functioneren, en niet zelden is dat ook een bewuste keuze om afhankelijkheid van subsidies te vermijden.

Bij het verkennen van nieuwe vormen van co-creatie tussen overheden en burgercollectieven is het cruciaal om te erkennen dat burgercollectieven zoals gezegd een eigen en andere institutionele logica volgen dan overheden of commerciële bedrijven. Op basis van de literatuur kunnen we de volgende kenmerken van deze institutionele logica onderscheiden (Igalla et al., 2019; Hendriks & Dzur, 2022; De Moor, 2023, 2024):

- *Gedeelde waarden en belangen:* Burgercollectieven worden gevormd rond gedeelde gemeenschaps- of groepswaarden, zoals bijdragen aan de lokale gemeenschap, sociale rechtvaardigheid of milieuzorg, in plaats van marktdoelen. Dit leidt vaak tot innovatieve benaderingen, geworteld in andere waarden dan die van commerciële bedrijven (Brown et al., 2020).
- *Vrijwillig lidmaatschap:* De leden van (geformaliseerde) burgercollectieven zijn zowel belanghebbenden als aandeelhouders, waarbij lidmaatschap vrijwillig is, in tegenstelling tot bij overheden, waar burgers geen opt-outmogelijkheid hebben. Iedereen die de waarden van de organisatie deelt, kan lid worden.
- *Lokale focus:* De geografische actieradius van burgercollectieven is vaak beperkt en gericht op het verbeteren van de directe leefomgeving, bijvoorbeeld als bewoner, consument, werknemer of producent, al zijn er ook voorbeelden van burgercollectieven die regio-overstijgend werken. De lokale verbondenheid versterkt de relevantie en eigen verantwoordelijkheid van burgers

voor hun leefomgeving, maar houdt de initiatieven vaak kleinschalig. Netwerken (zie paragraaf 2) van burgercollectieven zijn vaak een manier om klein te blijven maar toch te kunnen leren van gelijkaardige initiatieven elders.

- *Decentrale besluitvorming:* Besluitvorming in burgercollectieven is doorgaans gedecentraliseerd en participatief, waarbij consensus tussen de leden wordt nagestreefd. Dit verschilt van de hiërarchische besluitvorming binnen overheidsorganisaties en de centraal aangestuurde besluitvorming in commerciële bedrijven.
- *Collectief rentmeesterschap:* Het creëren, toewijzen en beheren van middelen binnen burgercollectieven is vaak gebaseerd op collectief rentmeesterschap en gedeelde verantwoordelijkheden, in tegenstelling tot overheidsinstellingen (die publieke middelen beheren) en commerciële bedrijven (die worden gedreven door marktvraag en winst). Succesvolle burgercollectieven hebben vaak een hybride businessmodel waarin op verschillende manieren geld opgehaald wordt om financieel onrendabele maar sociaal relevante activiteiten te organiseren.
- *Verantwoording aan eigen leden:* Burgercollectieven zijn verantwoording verschuldigd aan hun leden, waarbij vertrouwen en gedeelde waarden centraal staan. Overheden zijn verantwoording schuldig aan de gehele gemeenschap, terwijl bedrijven primair verantwoording afleggen aan aandeelhouders en belanghebbenden, met transparantie die vaak door regelgeving wordt afgedwongen.
- *Langetermijnvisie:* Burgercollectieven geven vaak prioriteit aan duurzaamheid op de lange termijn en het welzijn van de gemeenschap boven kortetermijnwinsten. Overheden balanceren steeds tussen kortetermijndoelen en duurzaamheid op de lange termijn, terwijl bedrijven zich richten op duurzame groei en winstgevendheid binnen concurrerende markten.

De logica van burgercollectieven staat geregeld op gespannen voet met die van overheden (Van der Steen et al., 2015; Nederhand et al., 2019; Karré & Van Meerkerk, 2023). Lokale overheden opereren vanuit hiërarchische en bureaucratische structuren. Het volgen van formele procedures en een regelgebonden cultuur waarin verantwoording naar de politiek-bestuurlijke top centraal staat, kan leiden tot rigide en tijdsgebonden processen die botsen met het decentrale, flexibele en horizontale karakter van burgercollectieven. Overheden werken met politieke tijdscycli, waardoor ze vaak meer tijd nodig hebben om keuzes te maken. Overheden moeten immers meer verantwoordelijkheden, randvoorwaarden, politieke doelen en belangen afwegen en integreren. Dit leidt in de praktijk tot minder eenduidige doelen, waarin ook afwegingen worden gemaakt die kunnen botsen met de waarden en de idealistische en meer gemeenschapsgerichte doelen van burgercollectieven. Vanwege de politiek-bestuurlijke omgeving – met mogelijke politieke repercussies – en de nadruk op juridische zorgvuldigheid zijn veel overheden risicomijdend (Driessen, 2024). Dit botst met de drang van burgercollectieven om te experimenteren en te innoveren, om het juist anders te doen dan bestaande structuren tot dan toe hebben gedaan. Dit leidt tot de situatie waarin overheden vernieuwing wel willen faciliteren, maar deze tegelijkertijd frustreren.

Behalve dat burgercollectieven worden gekenmerkt door unieke organisatie- en bestuursstructuren en institutionele logica, hebben zij over het algemeen ook andere groeiambities dan traditionele organisaties, zeker organisaties van commerciële aard. Zij volgen daarmee een eigen ontwikkelingspad of levenscyclus. Hun primaire focus ligt meestal op lokale impact, uitgaande van de kenmerken van de plek of het gebied en de directe behoeften van de gemeenschap, in plaats van te groeien in omvang of geografisch bereik (De Moor et al., 2020). Deze gelokaliseerde aanpak betekent dat ze meer gericht zijn op het versterken van hun impact binnen de eigen organisatie, lokale gemeenschap en het netwerk dan op schaalvergroting. Geredeneerd vanuit de beschikbare

middelen (in brede zin) verbreden ze dan eerder hun dienstenaanbod binnen de gemeenschap dan die gemeenschap van leden zelf. Dergelijke ‘multipurpose aanpak’ vergroot hun relevantie en duurzaamheid voor de eigen organisatie, zonder het aantal leden significant te verhogen. Zo hebben sommige coöperaties in Nederland hun activiteiten uitgebreid van energievoorziening naar zorgdiensten, waardoor ze multifunctionele organisaties zijn geworden (De Moor, 2024). Deze aanpak, gecombineerd met de bereidheid van de leden om wederkerig te handelen, versterkt het businessmodel van de coöperatie.

Het potentieel en de rollen van burgercollectieven

Prominente Nederlandse instellingen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Europese Unie hebben burgercollectieven erkend als potentiële, zij het gedeeltelijke, oplossingen voor het bevorderen van indirecte controle over het leven van burgers (Bovens et al., 2023). Er is, met andere woorden, het nodige potentieel voor maatschappelijke waardecreatie op het niveau van de individuele burger. Kritische beschouwingen wijzen op mogelijk te hoge verwachtingen (zie Blok et al., 2023) of stellen zelfs dat burgercollectieven en andere ‘civil-society’-organisaties door overheden en denktanks te veel als wondermiddel worden gezien die de hardnekkige sociale, economische en politieke problemen zouden kunnen oplossen (Edwards, 2004). Anderen stellen dat burgercollectieven niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan een eerlijkere en rechtvaardigere samenleving, als ze niet representatief zijn voor de bredere gemeenschap (Jans et al., in druk).

In deze bijdrage betogen we dat het inderdaad nodig is om de potentie van burgercollectieven voor maatschappelijke waardecreatie beter in te schatten, maar dat we daarbij beter moeten duiden en omschrijven welke rollen we wel en niet kunnen verwachten van burgercollectieven, zodat deze niet dezelfde wonderkrachten worden toegedicht als in het verleden vaak het geval was bij de keuze voor vermarkting van publieke dienstverlening. De inmiddels vrij grote maturiteit van de beweging van burgercollectieven in Nederland laat toe om de mogelijke rollen van burgercollectieven te identificeren en verder vorm te geven, ook rekening houdend met de sectoren waarin ze deze rollen vervullen.

Burgercollectieven hebben het potentieel om meerdere rollen te vervullen bij het stimuleren van maatschappelijke transitie. Vanuit de literatuur kunnen we verschillende rollen onderscheiden:

- Burgercollectieven als *identificator*: Burgercollectieven kunnen markt- en overheidsfalen identificeren via verschillende mechanismen en methodologieën. Door hun aanwezigheid aan de basis, lokale kennis en het vermogen om te mobiliseren en te organiseren signaleren ze problemen die door andere actoren vaak over het hoofd worden gezien, of doorstaat noch markt opgepakt worden, en daardoor blijven liggen. Door hun hands-on benadering en lokale verbondenheid zijn ze broedplaatsen voor nieuwe methoden en het aanpakken van hardnekkige vraagstukken. Vanwege hun oplossingsgerichtheid en ongebondenheid aan formele politieke agenda's hebben ze het potentieel om bestaande beleidsproblemen te reframen en te experimenteren met praktische interventies (Hendriks & Dzur, 2022). Zo bieden ze onder meer toegankelijke, betaalbare alternatieven voor essentiële goederen en diensten die overheden en commerciële bedrijven niet (meer) leveren, met name op het gebied van gezondheidszorg, energie, huisvesting en infrastructuur (Bamberg et al., 2015; Czychon et al., 2020, 2023).

- Burgercollectieven als *educator*: Dankzij hun specifieke bestuursvorm fungeren burgercollectieven als opvoeders. Regelmatige bijeenkomsten creëren ruimte voor debat en de uitwisseling van ideeën. Ze moedigen leden aan kritisch na te denken over kwesties, oplossingen en de belangen en perspectieven van anderen. Ze bieden vaak onderwijs en training, die vaardigheden voor actief burgerschap, democratisch gedrag en leiderschap in maatschappelijke transitie bevorderen (Fung, 2003; Wagenaar 2009). Ze benadrukken ook de kracht van het collectief als tegengif tegen al te vergoederde uitwassen van het neoliberalisme; ‘alleen ben je sneller, samen kom je verder’.
- Burgercollectieven als *facilitator* van transitie: Wanneer burgercollectieven een meer volwassen fase bereiken, treden ze op als ‘scheppers van condities’. Door middel van innovatie, belangenbehartiging, betrokkenheid van de gemeenschap, het opbouwen van veerkracht, netwerkvorming en culturele verandering kunnen ze bijdragen aan duurzamere, rechtvaardigere en veerkrachtigere gemeenschappen en kunnen ze bredere systemische veranderingen beïnvloeden. Netwerken van burgercollectieven, zoals Energie Samen, Lansco, NLZVE, LSA en COOPlink, evenals franchisemodellen zoals Broodfondsen, Herenboeren en Knarrenhof, versterken de faciliterende rol van burgercollectieven, vergroten hun impact en creëren een collectieve stem voor verandering.
- Burgercollectieven als *bruggebouwer*: Burgercollectieven fungeren als tussenpersonen die de kloof tussen burgers en overheden en andere belanghebbenden kunnen overbruggen. Ze verbeteren de communicatie, bevorderen samenwerking en zorgen ervoor dat de behoeften en perspectieven van hun leden worden vertegenwoordigd in overheidsprocessen. Zo hebben collectieven die gericht zijn op zorg, welzijn en re-integratie, zoals de Afrikaanderwijk Coöperatie, vaak verbinding met gemarginaliseerde groepen of groepen die door de overheid moeilijk te bereiken zijn. Via hun hands-on aanpak – gericht op empowerment, gedeelde verantwoordelijkheid en participatie – helpen ze mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ervaring op te doen, maatschappelijk betrokken te worden en vervolgens via peer-to-peer support anderen verder te helpen. Andere collectieven, zoals de Delfshaven Coöperatie, zijn heel sterk in het verbinden van ‘kleine’ initiatieven en collectieven, overheidsinstanties, bedrijven en zorginstellingen tot een krachtig samenwerkingsverband.

Betere benutting van het potentieel van burgercollectieven: een onderzoeksagenda

Ondanks hun potentieel blijven burgercollectieven relatief onbekend bij het grote publiek. Daarnaast zijn leden vaak niet representatief voor de diversiteit van de bredere lokale gemeenschap waarin ze geworteld zijn. Dat is ook niet per definitie noodzakelijk als het collectief wel de bredere lokale gemeenschap dient en regelmatig op passende manieren verantwoording aflegt (Kleinhans et al., 2020). De noodzakelijke maatschappelijke transitie op het gebied van wonen, zorg, energie en klimaat zijn zeker in eerste instantie niet per definitie rechtvaardig of democratisch, maar ‘je moet ergens beginnen’. Richting geven is cruciaal voor elk transitieproces: er zijn meerdere paden die overwogen en nagestreefd kunnen worden (Leach et al., 2010). Transitie kunnen rechtvaardigheid en duurzaamheid bewerkstelligen, maar ze kunnen ook leiden tot ongelijkheid en onzekerheid voor burgers en het buitensluiten en polariseren van mensen die niet betrokken zijn bij een burgercollectief (Jans et al., in druk). Het vergroten van daadwerkelijke en representatieve burgerbetrokkenheid is algemeen erkend als noodzakelijk om rechtvaardige en duurzame transitie te waarborgen, maar het blijft een uitdaging om dit op voldoende grote schaal en met de nodige diepgang te realiseren. Burgercollectieven kunnen die afstand tussen de grote maatschappelijke transitie die noodzakelijk is en de individuele burger overbruggen, en

daarbij een sleutelrol spelen in het bieden van handelingsperspectieven. De beperkt beschikbare literatuur over de interactie tussen mensen die wel en degenen die niet bij burgercollectieven betrokken zijn, benadrukt dat het noodzakelijk is om inclusiviteit te vergroten om ongelijkheid in omvangrijke transities te verminderen (Broekhuizen & Michels, 2017; Axon, 2020).

De rol van overheden in co-creatieprocessen

Om het potentieel van burgercollectieven als identificator, educator, facilitator en bruggenbouwer in maatschappelijke transities beter te benutten in samenwerkingsprocessen met overheden, is meer inzicht nodig in de condities waaronder burgercollectieven optimaal functioneren. Hiertoe dient allereerst verder worden nagedacht over beleid voor het faciliteren van het functioneren van burgercollectieven. Uit eerder onderzoek is bekend dat een ondersteunende en faciliterende rol van overheden bijdraagt aan de ontwikkeling en effectiviteit van burgercollectieven, mede door het verminderen van structurele barrières (Seixas & Berkes, 2009; Igalla et al., 2020; Kleinhans et al., 2023), waarbij in bijvoorbeeld aanbestedingsprocessen rekening gehouden wordt met hun specifieke institutionele logica. Deze rol blijft momenteel vaak beperkt en is erg afhankelijk van individuele ambtenaren die een verbindende rol willen spelen en voor een goede afstemming en facilitering zorgen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). Dit maakt deze steun kwetsbaar. Bovendien blijft de relatie doorgaans erg asymmetrisch (Edelenbos et al., 2018; Spekkink et al., 2022). We zien nog weinig gelijkwaardige partnerschappen waarin co-creatie echt tot stand komt en er al doende van elkaar geleerd wordt.

Om betrokkenheid en impact op de lange termijn te waarborgen, moeten nieuwe partnerschappen tussen de civiele en publieke sector worden gesmeed, waarbij de uiteenlopende institutionele logica's zorgvuldig in overweging worden genomen. In plaats van de verschillende logica's als obstakels voor co-creatie te zien, kunnen ze echter worden benut als kansen voor overheden om maatschappelijke uitdagingen effectiever aan te pakken. Om beter in te kunnen spelen op de groeiende beweging van burgercollectieven is een uitnodigende overheid nodig: een overheid die weet heeft van de initiatieven die aanwezig zijn in de regio, sensitief is ten aanzien van wat er speelt in lokale gemeenschappen, en die belangen, actoren en ideeën bij elkaar brengt, duidelijkheid biedt over beleidsdoelen en daarnaast nieuwe ruimtelijke beelden en ontwerpen stimuleert, gericht op een duurzame toekomst (Van der Steen et al., 2015; Van Buuren, 2018; Horlings, 2017). De literatuur biedt nog weinig inzicht in de organisatorische en institutionele condities die voor uitnodigend handelen richting burgercollectieven van belang zijn en hoe publieke professionals hier concreet invulling aan kunnen geven (Hofstra & Edelenbos, in druk; Visser, 2023; Van Arkel & Tromp, 2024). Bovendien ontbreken er betrouwbare kwantitatieve gegevens over het aantal burgercollectieven, wat het begrijpen van trends en hun mogelijke impact op verschillende maatschappelijke transities bemoeilijkt. Een sturingsstijl die zich meer richt op responsiviteit naar en samenwerking met burgercollectieven heeft daarnaast implicaties voor de rolopvattingen en rolinvullingen van politici, bestuurders en ambtenaren (Visser, 2023). Hierover is echter nog weinig bekend.

Daarnaast is onderzoek gewenst naar de ideeën die onder ambtenaren en burgers leven over passende sturingsstijlen en -strategieën in relatie tot burgercollectieven. Bestaand onderzoek laat zien dat de perspectieven van burgers en ambtenaren hierover verschillen (Nederhand et al., 2019). Ambtenaren en burgers denken ook verschillend over de publieke waarde van burgercollectieven en weten niet dat er binnen deze groepen ook verschillen zijn in motieven en doelen (Hasanov & Zuidema, 2022; Blok et al., 2023). Dit kan leiden tot verschillende, soms tegenstrijdige verwachtingen over en weer, wat wantrouwen en frustratie in de hand werkt. Het is daarom belangrijk om meer inzicht te krijgen in de beelden, wederzijdse verwachtingen en perspectieven

om in gezamenlijkheid tot een beter begrip te komen van de rollen die burgercollectieven én overheden in meer gelijkwaardige partnerschappen kunnen spelen. Daarnaast vereist co-creatie met burgercollectieven een specifieke mindset bij beleidsmakers en andere professionals, waarbij zelfgeorganiseerde burgers worden beschouwd als experts op zich, met een eigen set vaardigheden en middelen om bij te dragen aan het proces (Czischke, 2021).

Omgekeerd hebben burgercollectieven en hun netwerken nieuwe praktische, empirisch onderbouwde inzichten nodig om hun betrokkenheid bij transitieprocessen te verdiepen, hun zelfredzaamheid te versterken en gelijkwaardige partnerschappen te bevorderen. Door ontwikkelingen in het veld van burgercollectieven veel beter zichtbaar te maken hoeven zij het wiel niet steeds opnieuw uit te vinden. Daarnaast helpt wetenschappelijk onderbouwde kennis over de mogelijkheden en de ontwikkeling van burgercollectieven om de impact van de beweging inzichtelijk te maken. Hier is niet alleen de beweging als geheel bij gebaat, maar ook de individuele burgercollectieven, doordat zij hiermee legitimiteit verwerven richting overheden en financiers.

De levenscyclus en groeipatronen van burgercollectieven

Hoewel veel burgercollectieven om verschillende redenen bewust klein willen blijven, is er eveneens meer inzicht nodig in hoe deze wens zich vertaalt binnen de levenscyclus van deze organisaties en op welke momenten in die levenscyclus specifieke beslissingen worden genomen om te investeren in de eigen groep in plaats van om 'traditioneel' te groeien. Verder ontbreekt er een empirische basis om te verklaren welke factoren een rol spelen wanneer burgercollectieven niet in hun missie slagen, doordat deze organisaties door hun bottom-upkarakter vaak onvoldoende worden gedocumenteerd. Een beter begrip van de levenscyclus en groeipatronen van burgercollectieven, van de invloed op leden en niet-leden, en het vertalen van deze inzichten naar beleidsrichtlijnen zouden daarnaast een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van een beter wederzijds begrip tussen burgercollectieven en overheden. Dit stelt overheden ook in staat om burgercollectieven als serieuze partners te beschouwen in maatschappelijke transities op een realistische en constructieve basis. Hieronder geven we enkele aandachtspunten aan voor betere samenwerking.

De diversiteit aan waarden en drijfveren van burgers

Hoewel het aantal burgercollectieven toeneemt (De Moor, 2023), is slechts een kleine minderheid van de bevolking daadwerkelijk bekend met en betrokken bij een collectief (bijvoorbeeld in de energiesector: Schwanitz et al., 2023). Er wordt vaak verondersteld dat mensen, wanneer ze de kans krijgen, automatisch zullen deelnemen, maar in de praktijk is dit niet altijd het geval (Perlaviciute, 2022). Burgercollectieven lijken vaak specifieke groepen burgers aan te trekken, die verschillen van degenen die niet deelnemen, bijvoorbeeld in termen van waarden, motivatie en demografische kenmerken (Sloot et al., 2018, 2019; Hamann et al., 2023). Er is meer inzicht nodig in de sociale drijfveren van burgers die wel en niet deelnemen aan burgercollectieven. Hetzelfde geldt voor de strategieën en het leiderschap die nodig zijn om niet-deelnemers effectief bij transities te betrekken. Dit geldt met name voor groepen die hun vertrouwen in instellingen hebben verloren of om verschillende redenen bij de ontwikkeling van burgercollectieven aan de zijlijn staan. Ook het perspectief van groepen met een lagere sociaaleconomische status (SES) is momenteel nog een blinde vlek (Broekhuizen & Michels, 2017). Een belangrijke vraag in toekomstig onderzoek is welke coöperatieve modellen en methoden kunnen zorgen voor een rechtvaardige samenwerking tussen initiatieven van het maatschappelijk middenveld, de overheid en de academische wereld. Daarnaast speelt de vraag hoe collectieven kunnen bijdragen aan een meer rechtvaardige verdeling van middelen, bijvoorbeeld in het kader van de energietransitie. Het perspectief van ondervertegenwoordigde groepen is cruciaal om hen effectief in processen

te betrekken en om polarisatie te voorkomen. Daarnaast is het essentieel om te onderzoeken hoe burgercollectieven het gevoel van controle over het eigen leven kunnen versterken en actief burgerschap in maatschappelijke transitie kunnen vergroten (Czischke & Huisman, 2018; Hamann et al., 2023).

Oplossingen voor deze uitdagingen variëren waarschijnlijk afhankelijk van de levenscyclusfase van het burgercollectief, de capaciteit, de regionale dynamiek en de specifieke problemen die zich voordoen. Daarbij zijn de gehechtheid van mensen aan de plek waar ze wonen en werken en verbondenheid met de lokale gemeenschap een goed startpunt voor co-creatieprocessen. Uitgaan van de betekenis die de omgeving en de gemeenschap hebben voor mensen is een waarderende benadering die mensen kan mobiliseren rond een gezamenlijke aanpak en agenda voor hun wijk, dorp, stad of gebied (Grenni et al., 2020).

Conclusie

Burgercollectieven hebben een uniek potentieel om maatschappelijke transitie te bevorderen door hun lokale verankering, decentrale besluitvorming en innovatieve aanpak. Hun afwijkende institutionele logica biedt kansen voor co-creatieprocessen (Itten et al., 2021; Brysch et al., 2023), mits overheden hen als gelijkwaardige partners erkennen en hun autonomie respecteren. Dit vereist een uitnodigende overheid die sensitief is voor lokale dynamieken en in staat is om structurele barrières te slechten. Om dit potentieel volledig te benutten zijn verdere inzichten nodig in de levenscycli van burgercollectieven, hun impact op diverse maatschappelijke uitdagingen en de voorwaarden voor gelijkwaardige samenwerkingen. Zowel overheden als burgercollectieven kunnen leren van 'best practices' om effectieve co-creatieprocessen vorm te geven en handvatten te ontwikkelen voor inclusieve en rechtvaardige transitie. Een meer responsieve en op samenwerking gerichte aanpak biedt niet alleen perspectief voor het versterken van burgercollectieven, maar kan ook bijdragen aan bredere maatschappelijke veerkracht en een duurzaam herstel van vertrouwen tussen burgers en overheid.

Literatuur

- Atkinson, R., Dörfler, T., Hasanov, M., Rothfuß, E., & Smith, I. (2017). Making the case for self-organisation: Understanding how communities make sense of sustainability and climate change through collective action. *International Journal of Sustainable Society*, 9(3), 193-209.
- Avelino, F., Wijsman, K., Van Steenbergen, F., Jhagroe, S., Wittmayer, J., Akerboom, S., Bogner, K., Jansen, E. F., & Kalfagianni, A. (2024). Just sustainability transitions: Politics, power, and prefiguration in transformative change toward justice and sustainability. *Annual Review of Environment and Resources*, 49, 519-547.
- Axon, S. (2020). The socio-cultural dimensions of community-based sustainability: Implications for transformational change. *Journal of Cleaner Production*, 266, Artikel 121933. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.121933>
- Bamberg, S., Rees, J., & Seebauer, S. (2015). Collective climate action: Determinants of participation intention in community-based pro-environmental initiatives. *Journal of Environmental Psychology*, 43, 155-165.
- Barnes, J., & Hansen, P. (2022). Governing energy communities: The role of actors and expertise in business model innovation. In S. Löbbecke, F. Sioshansi, & D. Robinson, *Energy Communities: Customer-centered, market driven, welfare-enhancing?* (pp. 261-276). Academic Press.

- Blok, S., Van Buuren, M. W., & Fenger, H. J. M. (2023). The public value of citizens' initiatives: Evidence from a Dutch municipality. *The American Review of Public Administration*, 53(7-8), 263-279.
- Bomberg, E., & McEwen, N. (2012). Mobilizing community energy. *Energy Policy*, 51(C), 435-444.
- Bosch, E. M. (2016). 'Self-Organization' of welfare-services in deprived and wealthier urban neighborhoods in the Dutch Participation Society. Universita degli Studi di Milano-Bicocca.
- Bovens, M. A. P., Tiemeijer, W. L., Keizer, A. G., Hulscher, S. J. M. H., De Boer, T., & Codrington, P. (2023). *Grip: Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Broekhuizen, G. R., & Michels, A. M. B. (2017). Non-participatie in de doe-democratie. *Bestuurswetenschappen*, 71(2), 22-38.
- Brown, D., Hall, S., & Davis, M. E. (2020). What is prosumerism for? Exploring the normative dimensions of decentralised energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 66, Artikel 101475. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101475>
- Brysch, S. L., & Czischke, D. (2022). Affordability through design: The role of building costs in collaborative housing. *Housing Studies*, 37(10), 1800-1820.
- Brysch, S. L., Garcia i Mateu, A., & Czischke, D. (2023). The process of value setting through co-design: The case of La Borda, Barcelona. *CoDesign*, 20(3), 1-17.
- Bulley, D., & Sokhi-Bulley, B. (2014). Big society as big government: Cameron's governmentality agenda. *The British Journal of Politics and International Relations*, 16(3), 452-470.
- Cajaiba-Santana, G. (2014). Social innovation: Moving the field forward; A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 42-51.
- Czischke, D. (2021). De architect als medeontwerper: In 'collaboratieve housing-projecten' is iedereen deskundig. *De Architect*, 152-161.
- Czischke, D. (2023). *Position paper !WOON t.b.v. Rondetafelgesprek Wooncoöperaties d.d. 11 oktober 2023, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vaste commissie voor Binnenlandse Zaken*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Czischke, D., & Huisman, C. J. (2018). Integration through collaborative housing? Dutch starters and refugees forming self-managing communities in Amsterdam. *Urban Planning*, 3(4), 156-165.
- Czischke, D., Carriou, C., & Lang, R. (2020). Collaborative housing in Europe: Conceptualizing the field. *Housing, Theory and Society*, 37(1), 1-9.
- Czischke, D., Peute, M., & Brysch, S. (2023). *Together: Ruimte voor collectief wonen*. Nai010.
- De Moor, T. (2013). *Homo cooperans: Instituten voor collectieve actie en de solidaire samenleving* [Oratie]. Universiteit Utrecht, Faculteit Geesteswetenschappen.
- De Moor, T. (2020, 31 maart). De prosociale burger als copiloot. *Publiek Denken*. <https://publiek-denken.nl/partners/kennisprogramma-duurzaamdoor/essay-de-prosocialeburger-als-copiloot/>
- De Moor, T. (2021). Three waves of cooperation: A millennium of institutions for collective action in historical perspective (Case-study: The Netherlands). In E. Brousseau, J. M.
- Glachant, & J. Sgard (Eds.), *Oxford handbook on international economic governance and market regulation* (pp. 4-30). Oxford University Press.
- De Moor, T. (2023). *Shakeholder society? Social enterprises, citizens and collective action in the community economy*. Erasmus Research Institute of Management.
- De Moor, T. (2024). *Hoe waarde weerbaar wordt: Bouwen aan de gemeenschapseconomie in Rotterdam*. CollectieveKracht.
- De Moor, T., Duffhues, T., Karlas, E., & Veldsink, C. (2020). *Krachtiger als collectief: Uitdagingen van burgercollectieven in Nederland, anno 2020*. CollectieveKracht.

- Den Ridder, J., Miltenburg, E., Kunst, S., Van't Hul, L. & Van den Broek, A. (2022). *Burgerperspectieven: Bericht 1. Sociaal en Cultureel Planbureau*.
- Driessen, E. M. M. A. (2024). *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid: Over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie* [Proefschrift, Universiteit Leiden]. Boom.
- Driessen, E. M. M. A., Boogaard, G., & Den Ouden, W. (2019). De wettelijke regeling van het right to challenge in de praktijk: Much ado about nothing? *RegelMaat*, 34(6), 415-429.
- Duijn, M., Van Buuren, M. W., Edelenbos, J., Van Popering-Verkerk, J., & Meerkerk, I. (2019). Community-based initiatives in the Dutch water domain: The challenge of double helix alignment. *International Journal of Water Resources Development*, 35(3), 383-403.
- Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (Eds.). (2016). *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance*. Elgar Online.
- Edelenbos, J., Van Meerkerk, I., & Schenk, T. (2018). The evolution of community self-organization in interaction with government institutions: Cross-case insights from three countries. *The American Review of Public Administration*, 48(1), 52-66.
- Edwards, M. (2004). *Civil society* (4th edition). Polity Press.
- Engbersen, G., Van Bochove, M., De Boom, J., Bussemaker, J., El Farisi, B., Krouwel, A., Van Lindert, J., Rusinovic, K., Snel, E., Van Heck, L., Van der Veen, H., & Van Wensveen, P. (2021). *De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland: Vijfde meting*. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- European Environment Agency. (2009). *EMEP/EEA air pollutant emission inventory guidebook 2009*. European Environment Agency.
- European Parliament. (2023). *Renewable energy directive*. European Parliament.
- Ferreri, M. (2024). Housing movements, commons and 'precarious institutionalization'. *Housing, Theory and Society*, 41(5), 608-627.
- Ferreri, M., & Vidal, L. (2022). Public-cooperative policy mechanisms for housing commons. *International Journal of Housing Policy*, 22(2), 149-173.
- Foucault, M. (2002). The subject and power. In J. Faubion (Ed.), *Power: Essential works of Foucault 1954-1984* (pp. 326-348). Penguin.
- Fransen, J., Ochoa Peralta, D., Vanelli, F., Edelenbos, J., & Calzada Olvera, B. (2022). The emergence of urban community resilience initiatives during the COVID-19 pandemic: An international exploratory study. *The European Journal of Development Research*, 34(1), 432-454.
- Fung, A. (2003). Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, 29(1), 515-539.
- Germes, L. A. M. H., Wiekens, C. J., & Horlings, L. G. (2021). Success, failure, and impact of local energy initiatives in the Netherlands. *Sustainability*, 13(22), Artikel 12482. <https://doi.org/10.3390/su132212482>
- Giudici, A., Combs, J. G., Cannatelli, B. L., & Smith, B. R. (2020). Successful scaling in social franchising: The case of Impact Hub. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 44(2), 288-314.
- Goedkoop, F., & Devine-Wright, P. (2016). Partnership or placation? The role of trust and justice in the shared ownership of renewable energy projects. *Energy Research & Social Science*, 17, 135-146.
- Grenni, S., Soini, K., & Horlings, L. G. (2020). The inner dimension of sustainability transformation: How sense of place and values can support sustainable place-shaping. *Sustainability Science*, 15, 411-422.
- Hamann, K. R. S., Bertel, M. P., Ryszawska, B., Lurger, B., Szymański, P., Rozwadowska, M., Goedkoop, F., Jans, L., Perlaviciute, G., Masson, T., Fritsche, I., Favaro, T., Hofer, A., Eisenberger, I., Gutschi, C., Grosche, C., Held, J., Athenstaedt, U., & Corcoran, K. (2023). An interdisciplinary understanding of energy citizenship: Integrating psychological, legal, and economic perspectives on a citizen-centred sustainable energy transition. *Energy Research and Social Science*, 97, Artikel 102959. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.102959>
- Hammingh, P., Van Soest, H., Daniels, B., Koutstaal, P., & Menkveld, M. (2022). *Klimaat- en energie-verkenning*. TNO.
- Hasanov, M., & Zuidema, C. (2022). Local collective action for sustainability transformations: Emerging narratives from local energy initiatives in The Netherlands. *Sustainability Science*, 17, 2397-2410.
- Hendriks, C. M., & Dzur, A. W. (2022). Citizens' governance spaces: Democratic action through disruptive collective problem-solving. *Political Studies*, 70(3), 680-700.
- Hofstra, R., & Edelenbos, J. (in druk). *What to do with public participation? Conceptualizing and explaining responsiveness of civil servants*.
- Horlings, L. G. (2017). *Transformative socio-spatial planning: Enabling resourceful communities* [Oratie]. Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd op 31 oktober 2024, van www.inplanning.eu
- Horlings, L. G., & Wills, J. (2024). Subnational leadership in response to environment and climate change. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2399264>
- Horlings, L. G., Van Kann, F., & Soares da Silva, D. S. (2023). *The art of muddling through: Spatial planning conditions for citizen energy communities*. Geraadpleegd op 31 oktober 2024, van www.inplanning.eu
- Hubert, A. (2011). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Bureau of European Policy Advisors.
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2019). Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes, and factors. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 30(5), 1176-1194.
- Igalla, M., Edelenbos, J., & Van Meerkerk, I. (2020). What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support. *Public Management Review*, 22(4), 602-632.
- IPSOS. (2022). *Maatschappelijke barometer december 2022*. IPSOS.
- Itten, A., Sherry-Brennan, F., Hoppe, T., Sundaram, A., & Devine-Wright, P. (2021). Co-creation as a social process for unlocking sustainable heating transitions in Europe. *Energy Research & Social Science*, 74, Artikel 101956. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.101956>
- Jans, L. (2021). Changing environmental behaviour from the bottom up: The formation of pro-environmental social identities. *Journal of Environmental Psychology*, 73, Artikel 101531. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2020.101531>
- Jans, L., Perlaviciute, G., & Goedkoop, F. (in druk). Harnessing shared identity to motivate a just and sustainable energy. In T. Hoppe, F. H. J. M. Coenen, & N. Mohlakoana (Eds.), *Research handbook on low-carbon communities*. Edward Elgar Publishing.
- Jans, L., Goedkoop, F., Perlaviciute, G., Hamann, K., Masson, T., & Burgerhof, B. (2024). How bottom-up and top-down governance of community energy initiatives affects citizens' perceptions, acceptability, and willingness to join. *Energy Policy*, 195, Artikel 114389. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2024.114389>
- Karré, P. M., & Van Meerkerk, I. (2023). The challenge of navigating the double hybridity in the relationship between community enterprises and municipalities. *Journal of Social Entrepreneurship*. <https://doi.org/10.1080/19420676.2023.2263772>

- Kleinhans, R. (2017). False promises of co-production in neighbourhood regeneration: The case of Dutch community enterprises. *Public Management Review*, 19(10), 1500-1518.
- Kleinhans, R., Bailey, N., & Lindbergh, J. (2020). How community-based social enterprises struggle with representation and accountability. *Social Enterprise Journal*, 16(1), 60-81.
- Kleinhans, R., Van Meerkerk, I., Warsen, R., & Clare, S. (2023). Understanding the durability of community enterprises in England: Results of a fuzzy-set qualitative comparative analysis. *Public Management Review*, 25(5), 926-949.
- Kloosterman, R., & Akkermans, M. (2022). Duurzaam denken en duurzaam doen: Verschillen tussen jong en oud. *Geron*, 24(4).
- Leach, M., Stirling, A. C., & Scoones, I. (2010). *Dynamic sustainabilities: Technology, environment, social justice*. Routledge.
- Loorbach, D., Wittmayer, J., Avelino, F., Von Wirth, T., & Frantzeskaki, N. (2020). Transformative innovation and translocal diffusion. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 35, 251-260.
- Mahieu, R., & Van Caudenberg, R. (2020). Young refugees and locals living under the same roof: Intercultural communal living as a catalyst for refugees' integration in European urban communities? *Comparative Migration Studies*, 8, Artikel 12.
- Markantoni, M. (2016). Low carbon governance: Mobilizing community energy through top-down support? *Environmental Policy and Governance*, 26(3), 155-169.
- Mullins, D., & Moore, T. (2018). Self-organised and civil society participation in housing provision. *International Journal of Housing Policy*, 18(1), 1-14.
- Nederhand, J., Klijn, E. H., Van der Steen, M. A., & Van Twist, M. J. W. (2019). The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer? *Policy Sciences*, 52, 233-253.
- Olsthoorn, M., Pommer, E., Ras, M., Van der Torre, A., & Wildeboer Schut, J. M. (2017). *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid in 2014*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pera, M., & Bussu, S. (2024). Towards democratisation of public administration: Public-commons partnerships in Barcelona. *International Journal of the Commons*, 18(1), 164-176.
- Perlaviciute, G. (2022). Contested climate policies and the four Ds of public participation: From normative standards to what people want. *WIREs Climate Change*, 13(1), e749.
- Rosenthal, U., Blank, D. H. A., Bodewes, T. E., Frissen, V. A., Klasen, E. C., Meijer, E. M., Morley, P., Peels, A. J. H. M., Schuurmans, M. F. H., Soete, L. L. G., & Corbey, D. J. M. (2014). *De kracht van sociale innovatie*. Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Schiller-Merkens, S. (2022). Social transformation through prefiguration? A multi-political approach of prefiguring alternative infrastructures. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 47(4), 66-90.
- Schreuder, W., & Horlings, L. G. (2022). Transforming places together: Transformative community strategies responding to climate change and sustainability challenges. *Climate Action*, 1(24).
- Schwanitz, V. J., Wierling, A., Arghandeh Paudler, H., Von Beck, C., Dufner, S., Knutsdotter Koren, I., Kraudzun, T., Marcroft, T., Mueller, L., & Zeiss, J. P. (2023). Statistical evidence for the contribution of citizen-led initiatives and projects to the energy transition in Europe. *Scientific Reports*, 13, Artikel 1342.
- Seixas, C., & Berkes, F. (2009). Community-based enterprises: The significance of partnerships and institutional linkages. *International Journal of the Commons*, 4(1), 183-212.
- Seyfang, G., Park, J. J., & Smith, A. (2013). A thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK. *Energy Policy*, Volume. 61, Issue C, 977-989.
- Sloot, D., Jans, L., & Steg, L. (2018). Can community energy initiatives motivate sustainable energy behaviours? The role of initiative involvement and personal pro-environmental motivation. *Journal of Environmental Psychology*, 57, 99-106.
- Sloot, D., Jans, L., & Steg, L. (2019). In it for the money, the environment, or the community? Motives for being involved in community energy initiatives. *Global Environmental Change*, 57, Artikel 101936. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.101936>
- Spekkink, W., Rödl, M., & Charter, M. (2022). Repair cafés and precious plastic as translocal networks for the circular economy. *Journal of Cleaner Production*, 380, Part 2, Artikel 135125. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.135125>
- Tracey, P., & Jarvis, O. (2007). Toward a theory of social venture franchising. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 31(5), 667-685.
- Van Arkel, T., & Tromp, N. (2024). What do designers bring to the table? Identifying key design competencies when designing for societal challenges in the public sector. In C. Gray, E. Ciliotta Chehade, P. Hekkert, L. Forlano, P. Ciuccarelli, & P. Lloyd (Eds.), *DRS2024: Boston, 23-28 June*. Design Research Society.
- Van Buuren, M. W. (2018). *Uitnodigend besturen: Het organiseren van ruimte voor initiatief*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van den Berg, P. E. W., Sanders, J. A. A., Maussen, S. J. E., & Kemperman, A. D. A. M. (2023). Collective self-build for senior friendly communities: Studying the effects on social cohesion, social satisfaction and loneliness. *Housing Studies*, 38(7), 1323-1341.
- Van der Steen, M. A., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. J. W. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. NSOB.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in public management and governance: An interdisciplinary assessment*. Edward Elgar Publishing.
- Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2013). Talking active citizenship: Framing welfare state reform in England and the Netherlands. *Social Policy and Society*, 12(3), 415-426.
- Visser, V. (2023). *Who is invited? A mixed-method study on governments' and citizens' perspectives on invitational governance* [Proefschrift]. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Wagenaar, H. (2009). Commentary: Recovering public ethos: Critical analysis for policy and planning. *Planning Theory & Practice*, 10(3), 414-421.
- Wittenberg, K., Corten, R., Van der Lippe, T., & De Moor, T. (2024). The emergence of citizen collectives for care: The role of social cohesion. *BMC Public Health*, 24, Artikel 3360.
- Wittmayer, J. M., Hielscher, S., Rogge, K. S., & Weber, K. M. (2024). Advancing the understanding of social innovation in sustainability transitions: Exploring processes, politics, and policies for accelerating transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 50, Artikel 100805.

Een omgevingstransitie die niemand achterlaat

Van mooie woorden naar de praktijk

Dagmar Janssens en Solana Onzia

Een succesvolle transitie naar een duurzame samenleving veronderstelt een rechtvaardige aanpak met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. Het is de verantwoordelijkheid van (onder andere) beleidsmakers en ruimtelijke planners om te voorkomen dat de omgevingstransitie ongelijkheden vergroot of creëert.

Sociale ambities bij het plannen en ontwerpen van de omgeving moeten verder gaan dan een paar 'mooie woorden' en daadwerkelijk vertaald worden naar concrete acties en oplossingen die de behoeften van alle inwoners en ondernemers weerspiegelen.

De diverse leefwerelden en behoeften van kwetsbare groepen worden vaak onvoldoende meegenomen in beleidsprocessen en ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Een aanpak op maat, waarin deze groepen een stem krijgen en betrokken worden vanuit hun eigen ervaringen en kennis, is noodzakelijk.

Een omgevingstransitie realiseren die niemand achterlaat

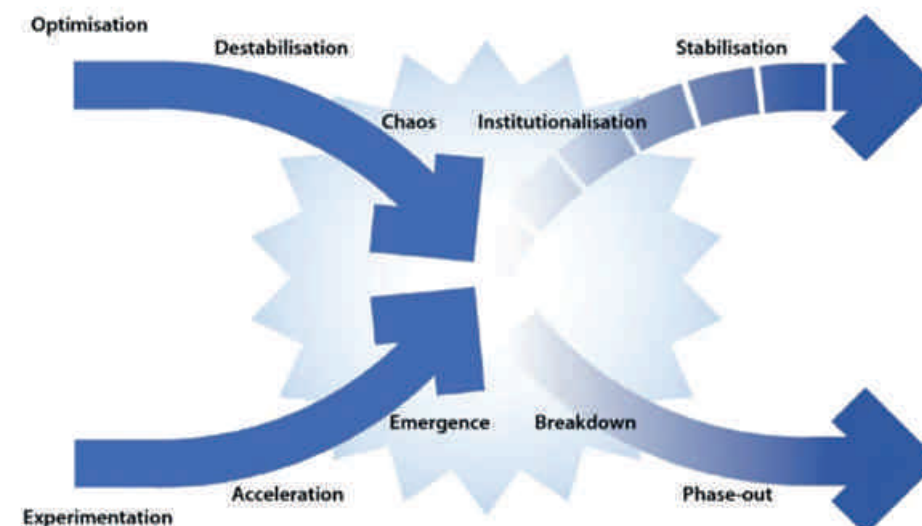
Van mooie woorden naar de praktijk

Dagmar Janssens en Solana Onzia

De omgevingstransitie: naar een duurzame en rechtvaardige aanpak voor iedereen

Als gevolg van een breed scala aan uitdagingen, zoals klimaatverandering, verharding en een veranderende demografie zullen we op een snel tempo onze omgeving moeten transformeren. Denk hierbij aan het tegengaan van het hitte-eilandeffect en groene gentrificatie, het waarborgen van betaalbare woningen en het realiseren van kwalitatieve verdichting, de modal shift, biodiversiteitsherstel en toegang tot groen en voorzieningen voor iedereen.

Omgevingsbeleid¹ en ruimtelijke planning hebben als opdracht de fysieke leefomgeving versneld aan te passen als antwoord op deze uitdagingen. Deze aanpassing moet systemisch gebeuren (Figuur 1), waarbij een langetermijnvisie centraal staat. Dit betekent dat nieuwe praktijken de bestaande manieren van werken stapsgewijs zullen vervangen. Die veranderingen vragen een bijdrage van mensen of grijpen direct in op de manier waarop ze leven of ondernemen. Denk bijvoorbeeld aan de impact van lage emissiezones op nachtshtarbeiders die voor hun job afhankelijk zijn van een oudere wagen, het mogelijks verdwijnen van ruimte om te spelen door verdichting of het noodzakelijk wijzigen van het verdienmodel van boeren door stikstofnormen.



Figuur 1: De X-curve die de interactie tussen patronen van opbouw en afbraak weergeeft (gebaseerd op Loorbach et al. 2017).

¹ = klimaatbeleid en ruimtelijk beleid.

Dagmar Janssens
Beleidsmedewerker Departement Omgeving
Dagmar.janssens@vlaanderen.be

Solana Onzia
Beleidsmedewerker Departement Omgeving
Solana.onzia@vlaanderen.be

Vlaamse overheid, Departement omgeving
Havenlaan 88
1000 Brussel

Disclaimer: Dit document is geschreven door de auteurs op persoonlijke titel en weerspiegelt uitsluitend hun eigen meningen en opvattingen. Het bevat geen standpunten of beleidsmaatregelen van de organisatie waarvoor de auteurs werken.

Deze omgevingstransitie kan voor spanning zorgen: enerzijds streven we een gezonde en veilige leefomgeving na, anderzijds willen we ook inzetten op een competitieve en aantrekkelijke samenleving, met o.a. vergunbare economische activiteiten. Eén voorbeeld van zo'n spanningsveld is de verdichtingsparadox, die verwijst naar het conflict tussen het streven naar meer stedelijke verdichting en de mogelijke negatieve effecten daarvan, zoals een verhoogde druk op de leefomgevingskwaliteit. Het behouden van draagvlak in de brede samenleving en het betrekken van kwetsbare groepen binnen de omgevingstransitie is cruciaal, om te voorkomen dat de transitie zelf vertraging oploopt of tot negatieve effecten leidt. Zo is er steeds meer bewijs dat klimaatmaatregelen soms de risico's naar de toekomst of naar andere, meer kwetsbare, regio's verplaatsen, of bestaande kwetsbaarheden verergeren (IPCC, 2022). Het is essentieel om ervoor te zorgen dat geen nieuwe sociale ongelijkheden ontstaan of bestaande ongelijkheden worden vergroot. Het doel van deze paper is om stil te staan bij de vraag hoe een omgevingstransitie die niemand achterlaat er kan uitzien.

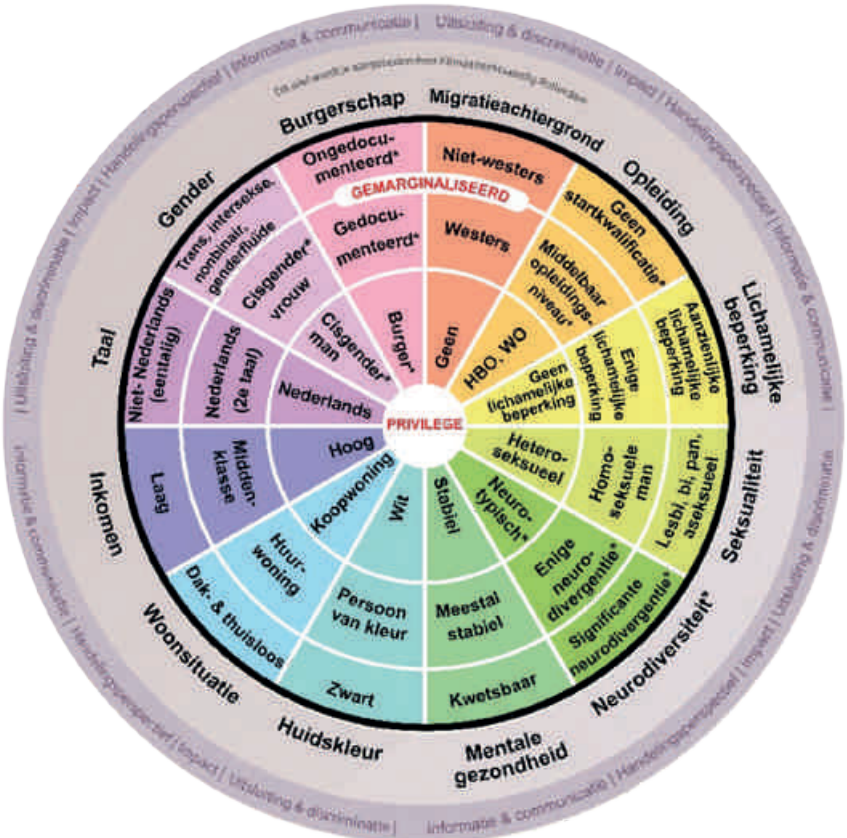
Kwetsbare groepen in de omgevingstransitie: het belang van inclusie en rechtvaardigheid

Mensen in kwetsbare posities verdienen extra aandacht in de omgevingstransitie aangezien ze doorgaans minder bijdragen aan klimaatverandering, maar wel het sterkst getroffen worden en minder mogelijkheden hebben om zich aan te passen aan de gevolgen van klimaatverandering (Hitipeuw et al., 2018). Daarnaast zijn ze vaak minder betrokken in besluitvorming.

Kwetsbare groepen moeten ruimer worden opgevat dan enkel mensen in armoede. Ook groepen zoals kinderen, jongeren, ouderen, vrouwen, mensen met een migratieachtergrond of handicap kunnen kwetsbaar zijn. Overstromingen en hittegolven hebben bijvoorbeeld vaak een grotere impact op mensen met een slechte gezondheid, laag inkomen, onvoldoende huisvesting of beperkte mobiliteit (De Ridder et al., 2020). In Nederland wijst de Klimateffectatlas uit dat twee groepen de gevolgen van hitte zwaarder ervaren: ouderen met een zwakke gezondheid en huishoudens die zich onder of net boven het sociaal minimum bevinden (Klimateffectatlas, n.d.). Daarnaast blijkt dat in hetere stadsdelen van Vlaanderen meer mensen met een niet-Europese migratieachtergrond en een lager inkomen wonen (provincie.in cijfers, VMM). Ook luchtvervuiling blijkt geconcentreerd te zijn in armere wijken (Noel et al., 2020). De belangen en behoeften van kwetsbare groepen worden niet altijd actief overwogen bij de ontwikkeling van natuur gebaseerde oplossingen, aangezien deze projecten vaak worden geïnitieerd door ingenieurs (Paauw & Crabbé, 2023).

Wie als kwetsbaar wordt beschouwd, hangt af van zowel het klimaatrisico als het beoogde beleid en kan veranderen doorheen de tijd. De behoeften van huurders verschillen van die van huiseigenaren, en stadsbewoners hebben andere uitdagingen dan plattelandsbewoners. Bovendien is het cruciaal om oog te hebben voor intersectionaliteit. Verschillende vormen van kwetsbaarheid kunnen elkaar beïnvloeden en versterken. Dit wordt vaak over het hoofd wordt gezien, maar het rechtvaardigheidswiel (Figuur 2) van Klimaatrechtvaardig Rotterdam illustreert helder waarover het gaat (Klimaatrechtvaardig Rotterdam, 2023).

Tot slot hebben ook welvarende huishoudens een belangrijke rol en verantwoordelijkheid in de transitie naar een duurzame samenleving. Welvarende en bevoorrechte huishoudens veroorzaken niet alleen hogere broeikasgasemissies, ze zijn vaak ook minder blootgesteld aan klimaatrisico's en hebben meer economisch en sociaal kapitaal, waardoor ze zich zowel beter



Figuur 2: Het rechtvaardigheidswiel van Klimaatrechtvaardig Rotterdam

kunnen aanpassen aan klimaatverandering als de kosten van klimaatbeleid beter kunnen dragen (Walker, 2010). Daarom mogen we ook van deze groep een extra inspanning en verantwoordelijkheid verwachten voor hun bijdrage aan de omgevingstransitie.

Visie: omgaan met sociale rechtvaardigheid in omgevingsbeleid en ruimtelijke planning

Een rechtvaardige omgevingstransitie veronderstelt dat initiatieven en beleidsmaatregelen zo zijn ontworpen dat ze haalbaar, betaalbaar en aanvaardbaar zijn voor verschillende groepen burgers en ondernemers. Doen we dit niet, dan raken we op termijn het draagvlak voor transitie kwijt. Zo blijkt de gepercipieerde sociale rechtvaardigheid van een beleidsmaatregel, naast effectiviteit, de belangrijkste bepalende factor voor de mate van publieke steun voor klimaatbeleid (Bergquist et al., 2022; Dechezleprêtre et al., 2022). Het is daarom belangrijk om naast de doelmatigheid en rechtmatigheid ook expliciet aandacht te hebben voor de rechtvaardigheid van het beleid (WRR, 2023). Endeavour (2023) onderscheidt drie dimensies waar rekenschap aan kan worden gegeven: distributieve rechtvaardigheid, erkenningsrechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid. Op deze dimensies kan een omgevingstransitie die niemand achterlaat voortbouwen. Deze visie zou in elk proces een soort van 'sociale reflex' moeten worden bij alle beleidsactoren en ruimtelijke planners. Het brede concept van rechtvaardigheid kunnen we in drie dimensies opdelen:

Distributieve rechtvaardigheid gaat over een eerlijke verdeling van lusten en lasten van het beleid. Dit kan bewerkstelligd worden door het voorkomen van buitenproportionele inspanningen van bepaalde burgers, bepaalde (economische) sectoren of bepaalde gebieden. Kosten of aanpassingen in de manier van leven of ondernemen als gevolg van keuzes met betrekking tot de fysieke leefomgeving mogen niet eenzijdig afgewenteld worden op één groep. Een toepassing van deze dimensie van rechtvaardigheid in de publieke ruimte uit zich bijvoorbeeld in het waarborgen van basiskwaliteit voor iedereen en veilige toegang tot openbaar vervoer en voorzieningen. Mensen die moeite hebben om de huur van hun woning te betalen of renovaties door te voeren worden gedwongen naar meer betaalbare maar minder bereikbare plekken, waar zowel voorzieningen als toekomstperspectieven dalen (Endeavour, n.d.). Hierdoor neemt ook auto-afhankelijkheid en eenzaamheid toe. Omgevingsbeleid en ruimtelijke planning moet de distributieve rechtvaardigheid waarborgen, waarbij het gelijkwaardigheidsprincipe (equity) sterker geldt dan het gelijkheidsprincipe (equality)²:

- ‘Bijdragen naar vermogen’ geldt als leidmotief om rekenschap te geven aan kwetsbare groepen. Trajecten voor beleidsonderzoek, -ontwikkeling en -uitvoering hebben aandacht voor de sociale impact van beleid opdat de keuzes hier rekening mee houden. Indien beleidsmaatregelen buitenproportionele inspanningen vergen van een bepaalde doelgroep, sector of gebied, worden inhoudelijk flankerende maatregelen of (financiële) compensaties genomen om negatieve effecten ervan weg te nemen of te verminderen.
- Het omgevingsbeleid investeert extra in aandachtsgebieden. Dit zijn gebieden waar een oververtegenwoordiging is van kwetsbare groepen en/of een opeenstapeling is van opgaven en ingrepen zoals plattelandsgebieden of gebieden die kampen met grootstedelijke problematieken. Bij wijze van voorbeeld kan gedacht worden aan plattelandsgebieden waar veel gezinnen met een beperkt inkomen wonen aan wie we omwille van klimaatrisico's investeringen vragen om zich weerbaar te maken.

Erkenningsrechtvaardigheid gaat over het volledig erkennen van de noden van burgers en ondernemers en hoe die worden beïnvloed door omgevingstransities (Kirchher, 2021). Keuzes over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving sluiten aan bij de belangen en bezorgdheden van verschillende groepen in de samenleving, zodat de veranderingen als relevant en waardevol worden ervaren, waarbij systemische exclusie van bepaalde groepen een belangrijk aandachts-punt is. Dit uit zich bijvoorbeeld in het erkennen dat huishoudens met lage inkomens moeite kunnen hebben om de kosten van energie-efficiëntiemaatregelen te dragen. Maar ook erkennen dat de publieke ruimte door verschillende groepen anders wordt beleefd. Omgevingsbeleid en ruimtelijke planning kan de erkenningsrechtvaardigheid op drie manieren waarborgen:

- Het omgevingsbeleid doet recht aan de veelheid van perspectieven door de zorgen van verschillende groepen burgers en ondernemers te kennen en afwegingen te maken vanuit een multi-actorperspectief.
- Het beleid formuleert beleids- en ontwikkelingsalternatieven vanuit het perspectief van de groepen om het creatief oplossingsvermogen te versterken en oplossingen uit te werken die brede groepen in de samenleving handelingsperspectief bieden.

² Het gelijkheidsprincipe gaat ervan uit dat iedereen hetzelfde behandeld moet worden. Iedereen krijgt dus dezelfde middelen en kansen, ongeacht de situatie. Het gelijkwaardigheidsprincipe gaat ervan uit dat mensen niet per se gelijk behandeld moeten worden, maar wel op een manier die rekening houdt met hun unieke behoeften en omstandigheden.

- De overheid is niet de enige verantwoordelijke in het realiseren van de transitie; beleidskeuzes houden rekening met de mogelijkheden van mensen of ondernemingen om hieraan bij te dragen. Complementair aan de distributieve rechtvaardigheid, moet hierbij vooral gekeken worden naar zaken als deskundigheid en handelingscapaciteit.

Om distributieve en erkenningsrechtvaardigheid te waarborgen, moet ook worden ingezet op **procedurele rechtvaardigheid**. In veranderingsprocessen moet inspraak mogelijk zijn. Dit betekent niet alleen dat processen en procedures transparant moeten verlopen, maar ook dat beleidskeuzes en ruimtelijke ontwikkelingsplannen via woord en beeld op maat van de doelgroep besproken moeten kunnen worden. Enkel zo kan iedereen op een impactvolle manier wegen op het beleid. Bijzondere aandacht gaat uit naar mensen met beperkte digitale vaardigheden, beperkte kennis van de officiële taal of een laag geletterdheidsniveau. Wanneer alleen bepaalde groepen, zoals hoogopgeleiden of goed georganiseerde belangenbehartigers, betrokken zijn bij beleidsprocessen ontstaat het risico op een vertekend beleid dat de behoeften van andere groepen negeert. Bewoners en ondernemers worden reeds vroeg in de projectfase (ontwerpfase) en processen van beleidsvorming betrokken. Er is behoefte aan transparantie, doordachte procesverlopen, een optimale communicatiemix en helder taalgebruik binnen participatieprocessen (Laenens et al., 2017), aangezien deze vaak kritiek krijgen op hun bereik en impact (Eriksson et al., 2022). Het omgevingsbeleid kan de procedurele rechtvaardigheid op drie manieren waarborgen:

- Het staat in voor transparante en coherente procesvoering met heldere stappen en keuzes, die zoveel mogelijk zijn geharmoniseerd en breed gecommuniceerd. Elke burger moet vertrouwd worden gemaakt en geholpen met manieren om hun bezorgdheden te uiten, met de garantie dat deze worden meegewogen in de besluitvorming. De mogelijkheden voor het uiten van bezorgdheden zijn afgestemd op de doelgroep, zodat mensen kunnen bijdragen vanuit hun eigen ervaringen en specifieke kennis.
- Het omgevingsbeleid communiceert op een toegankelijke manier. Het is cruciaal informatie aan te bieden in een geschikte (beeld)taal op maat van de doelgroep. Het omgevingsbeleid erkent dat niet iedereen even goed geïnformeerd is over de complexe uitdagingen van vandaag. Beleidsmakers leggen duidelijk uit waarom acties nodig zijn, met speciale aandacht voor burgers met beperkte kennis over klimaatkwesties. Effectieve klimaatcommunicatie is eenvoudig en verhalend, met gebruik van laagdrempelige instaptools (Cauberghe, Pearce & Volodchenko, 2024).
- Het omgevingsbeleid gaat oprecht om met stemmen in het debat. Het adresseert problemen en belangen die worden gecommuniceerd. Keuzes worden verantwoord en helder teruggekoppeld aan betrokkenen.

Huidige sociaal-ruimtelijke uitdagingen: inzichten en noden voor een rechtvaardige transitie

Er zijn verschillende sociaal-ruimtelijke uitdagingen die momenteel in de praktijk worden vastgesteld, zoals gentrificatie, hittekwetsbaarheid, betaalbaar wonen, toegang tot groen en voorzieningen, enzovoort. Om deze kwesties beter te begrijpen worden enkele van deze uitdagingen nader besproken.

Groene gentrificatie

De urgentie om de stedelijke omgeving klimaatbestendig of veerkrachtig te maken tegen klimaatverandering vraagt om maatregelen zoals het vergroenen³ van de stedelijke omgeving. De voordelen van stedelijk groen zijn echter vaak ongelijk verdeeld (Nesbitt et al., 2018; Tozer et al., 2020; Coffey et al., 2022; Threlfall et al., 2022). Het realiseren van een basiskwaliteit in de leefomgeving vraagt tijd en verloopt niet overal gelijktijdig of in hetzelfde tempo. Groenblauwe ingrepen kunnen dan ook leiden tot stijgende vastgoedprijzen in zowel gegentrificeerde als aangrenzende gebieden (Bockarjova et al., 2020; Wilhelmsson et al., 2022). Hierdoor kunnen mensen genoodzaakt worden te verhuizen.

Om dit tegen te gaan, is flankerend beleid noodzakelijk. Er zijn al verschillende mogelijke oplossingen onderzocht, zoals het idee van huurprijsregulering, de invoering van een anti-speculatieclausule bij de verkoop van woningen, de invoering van een progressieve leegstandbelasting, en het verplicht stellen van een bepaald percentage sociale woningbouw in gemeenten. Op lange termijn echter is de enige structurele oplossing het waarborgen van toegang tot kwaliteitsvol groen en blauw in alle wijken. Zo maakt de internationaal gehanteerde 3-30-300 regel steeds meer opgang. Deze stelt dat vanuit elke woning 3 bomen zichtbaar moeten zijn, de omgeving uit 30% klimaatgroen bestaat en er binnen 300 meter een buurtpark van de woning is. Die regel kan als 'houvast' dienen voor lokale besturen of ruimtelijke planners.

Het klimaatbestendig maken van een gebied kan niet enkel tot stijgende vastgoedprijzen leiden, maar kan ook het verlies van 'a sense of place' veroorzaken (Goossens et al., 2019). De veranderingen in iemands omgeving kunnen de sociaal-politieke hiërarchie in een buurt veranderen, wat kan leiden tot gevoelens van vervreemding en marginalisatie. Gentrificatie omvat immers ook belangrijke culturele, politieke en sociale veranderingen, waaronder het verlies van het gevoel deel uit te maken van een buurt (Goossens et al., 2019). Er is dus sterk nood aan op maat gemaakte en inclusieve benaderingen om inwoners actief te betrekken bij het ontwerp en uitvoering van groenblauwe projecten. Een goed voorbeeld is het Rotterdamse Resilient BoTU 2028-programma, waarbij de eerste 'veerkrachtige wijk' wordt gerealiseerd door een innovatief participatief bestuursmodel, waarbij de bewoners een centrale rol spelen in de besluitvorming en uitvoering van het programma. Het programma ondersteunt de bewoners in het verminderen van hun schulden, het aanpakken van sociale isolatie, en het bevorderen van toegang tot onderwijs en werk (Resilient Rotterdam, n.d.).

Publieke ruimte voor iedereen

De omgevingstransitie richt zich op een verhoging van het ruimtelijk rendement, samen met het bieden van voldoende kwalitatief groen en publieke ruimte, zoals recreatieve ruimtes en collectieve parken. Hiervoor is 'meerlagige participatie' nodig, waarbij verschillende doelgroepen (verschillende leeftijden, opleidingsniveaus, migratieachtergrond, ...) op maat van hun leefwereld en behoeften worden betrokken. Om bijvoorbeeld met tieners in gesprek te gaan over klimaatadaptatie en duurzame ruimtelijke transformaties, kan het Plan K-pakket, bestaande uit een gids en vier methodieken, worden ingezet (Departement Omgeving, n.d.).

Het negeren van de verscheidenheid aan leefwerelden binnen een buurt kan ertoe leiden dat beleid zijn doel mist, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn met een ongebruikt park dat niet aansluit bij de verwachtingen of behoeften van verschillende gebruikers. Eén groep van gebruikers

zijn meisjes en vrouwen. Uit onderzoek in Rotterdam blijkt dat meisjes en vrouwen in hun bewegingsvrijheid in de publieke ruimte worden beperkt door een gebrek aan veiligheid(gevoel) (Schram et al., 2021). Het is daarom van belang om meer aandacht te besteden aan de publieke (speel-)infrastructuur die is afgestemd op de behoeften van meisjes en vrouwen, en om een veilige omgeving te creëren. Dit kan door het toepassen van genderinclusief ontwerp in ruimtelijke ontwikkelingsplannen of groenblauwe projecten en het betrekken van meisjes en vrouwen hierbij door middel van participatie en co-creatie. Dit houdt o.a. in dat er aandacht is voor het wegnemen van obstakels op plekken waar vrouwen zich onveilig voelen en die hun mobiliteit beperken, zoals locaties die zijn afgesloten door heggen of boomrijen.

Om publieke ruimtes beter af te stemmen op de sociaaleconomische en culturele behoeften van een buurt, is het belangrijk de samenstelling en behoeften van de buurt te begrijpen. Een handige tool hiervoor is de sociaal-ruimtelijke scan, die snel de noden in de buurt blootlegt zodat deze vanaf het begin van een project meegenomen kan worden (Endeavour et al., 2023). Ook monitoring is belangrijk. Het Agentschap Binnenlands Bestuur voert om de drie jaar de Gemeente-Stadsmonitor uit, een burgerbevraging in 300 Vlaamse steden en gemeenten die focust op de beleving van de stad door inwoners (Gemeente-Stadsmonitor, n.d.).

Slotreflectie

Een rechtvaardige omgevingstransitie vereist dat klimaatbestendige maatregelen geen negatieve gevolgen hebben, zoals gentrificatie of uitsluiting van publieke ruimte en voorzieningen. Een sociaal-ruimtelijk rechtvaardige transitie richt zich op het waarborgen van een eerlijke verdeling van kosten en baten, het erkennen van diverse behoeften en het bevorderen van inclusieve participatie in besluitvorming. Gezien de snelheid en omvang van de uitdagingen die we aangaan, is een systemische benadering en langetermijnvisie nodig, waarin duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid hand in hand gaan. Dit betekent dat we burgers betrekken met oog voor hun uiteenlopende behoeften en voorkomen dat voordelen, zoals groenvoorzieningen, slechts ten goede komen aan een selecte groep. Alleen door de drie rechtvaardigheidsprincipes te verankeren in beleids- en ruimtelijke planningsinitiatieven, kan een leefbare, inclusieve en klimaatbestendige omgeving worden gerealiseerd.

Referenties

- Bergquist, M., Nilsson, A., Harring, N., & Jagers, S. C. (2022). Meta-analyses of fifteen determinants of public opinion about climate change taxes and laws. *Nature Climate Change* 12:3, 12, 235–240. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01297-6>
- Bockarjova, M., Botzen, W., Van Schie, M., & Koetse, M. (2020). Property price effects of green interventions in cities: A meta-analysis and implications for gentrification. *Environmental Science & Policy*, 112, 293–304. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.06.024>
- Caubergh, Pearce & Volodchenko (2024). Stay Tuned. Naar een optimale ontwikkeling van betekenisvolle klimaatcommunicatie. Onderzoeksrapport in opdracht van Departement Omgeving, 4-112
- Goossens, C., Oosterlynck, S., & Bradt, L. (2019). Livable streets? Green gentrification and the displacement of longtime residents in Ghent, Belgium. *Urban Geography*, 41(4), 550–572. <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1686307>

3 Stedelijk vergroenen verwijst naar de bomen en andere begroeiing in zowel openbare als private stedelijke ruimtes, zoals straatbomen, parken en tuinen achter woningen (Sax et al., 2020).

Coffey, B., Bush, J., Mumaw, L., De Kleyn, L., Furlong, C., & Cretney, R. (2020). Towards good governance of urban greening: insights from four initiatives in Melbourne, Australia. *Australian Geographer*, 51(2), 189-204. <https://doi.org/10.1080/00049182.2019.1708552>

Dechezleprêtre, A., Fabre, A., Kruse, T., Bluebery, P., Sanchez Chico, A., & Stantcheva, S. (2022). Fighting climate change: International attitudes towards climate policies.

De Ridder, K., Couderé, K., Depoorter, M., Liekens, I., Pourria, X., Steinmetz, D., ... & Wouters, H. (2020). Evaluation of the socio-economic impact of climate change in Belgium. Study commissioned by the national climate commission.

Endeavour (2023). Sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid. Adviesnota. In opdracht van Departement Omgeving.

Endeavour (2023). Samenwerken aan sociale buurten. Handboek. In opdracht van Departement Omgeving.

Eriksson, E., Fredriksson, A., & Syssner, J. (2022). Opening the black box of participatory planning: a study of how planners handle citizens' input. *European Planning Studies*, 30(6), 994-1012.

Hitpeuw A-M, De Vogel E, Hillenaar M, De Mooy N, et al., 2018. Preliminary resilience assessment. Voorlopige toets van de veerkracht van Den Haag. Den Haag 100 Resilient Cities

Gemeente-Stadsmonitor. (n.d.). <https://gemeente-stadsmonitor.vlaanderen.be/over-de-monitor/burgerbevraging>

Geerts, R., Morrens, B., Coertjens, D., Vandermoere, F., Loots, I., & Universiteit Antwerpen, CRESC. (2021). Invloed van sociale achtergrond, gezinscontext en schoolcontext op milieu-attituden van jongeren: Een exploratieve analyse o.b.v. data uit het Vlaamse Humane-bio-monitoringsprogramma 2016-2020. In Rapport. <https://repository.uantwerpen.be/docman/irua/13a1c4/186707uv.pdf>

Kirchherr, J. (2021). Towards circular justice: A proposition, in: *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 173. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2021.105712>

Klimaatrechtvaardig Rotterdam: het rechtvaardigheidswiel. (2023, December 21). Openresearch. Amsterdam. <https://openresearch.amsterdam/nl/page/104539/klimaatrechtvaardig-rotterdam-het-rechtvaardigheidswiel>

Laenens, W., Vanderstraeten, E., Braet, O., Mariën, I., & Van den Broeck, W. (2017). Vernieuwing van regelgeving in het kader van openbare onderzoeken en participatie bij ontwikkeling van ruimtelijk beleid binnen het toepassingsgebied van het verdrag van Aarhus – eindrapport. Bestek nr. RV-AJB/16/04. Brussel: imec-SMIT Vrije Universiteit Brussel.

Nesbitt, L., Meitner, M. J., Sheppard, S. R., & Girling, C. (2018). The dimensions of urban green equity: A framework for analysis. *Urban Forestry & Urban Greening*, 34, 240- 248. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2018.07.009>

Noel, C., & Loureiro, L. R. (2020). Luchtvervuiling Brussel treft sociaal kwetsbare mensen het hardst.

IPCC, 2022, 'Climate Change 2022 — Impacts, Adaptation and Vulnerability: Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change', Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA (DOI: 10.1017/9781009325844).

Paauw, M., Crabbé, A. (2023). The Social Dimension of Nature-Based Solutions: The Potential of Co-Creation Processes for NBS to Reduce Social Vulnerability to Floods. In: Leal Filho, W., Nagy, G.J., Ayal, D. (eds) *Handbook of Nature-Based Solutions to Mitigation and Adaptation to Climate Change*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-98067-2_19-1

Plan K. Methodieken om met kinderen en jongeren in dialoog te gaan over klimaatadaptatie en de omgeving voor de toekomst. Gids bij de methodieken. (n.d.). Departement Omgeving.

Schram, K., Smeets, M. E., & Hendrikse, T. (2021). "Ik gooi je op Telegram!" De rol van meiden bij exposing in Delfshaven. ResearchGate. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31304.49921>

Sociale kwetsbaarheid hitte - Klimaateffectatlas. (n.d.). <https://www.klimaateffectatlas.nl/nl/sociale-kwetsbaarheid-hitte>

Threlfall, C. G., Gunn, L. D., Davern, M., & Kendal, D. (2022). Beyond the luxury effect: Individual and structural drivers lead to 'urban forest inequity' in public street trees in Melbourne, Australia. *Landscape and Urban Planning*, 218, 104311. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2021.104311>

Tozer, L., Hörschmann, K., Anguelovski, I., Bulkeley, H., & Lazova, Y. (2020). Whose city? Whose nature? Towards inclusive nature-based solution governance. *Cities*, 107, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102892>

Veerkrachtig Bospolder-Tussendijken - Resilient Rotterdam. (n.d.). <https://www.resilientrotterdam.nl/initiatieven/veerkrachtig-bospolder-tussendijken>

VMM. (2025). *Hitte, Klimaatportaal Vlaanderen*. Vlaamse Milieumaatschappij.

Walker, G. (2010). Environmental justice, impact assessment and the politics of knowledge: The implications of assessing the social distribution of environmental outcomes. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(5), 312-318

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023). Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten, wrr-Rapport 106, Den Haag: wrr

Wilhelmsson, M., Ismail, M. and Warsame, A. (2022), "Gentrification effects on housing prices in neighbouring areas", *International Journal of Housing Markets and Analysis*, Vol. 15 No. 4, pp. 910-929. <https://doi.org/10.1108/IJHMA-04-2021-0049>

Waarom de Wijk?

De betekenis van de wijkaanpak voor de warmtetransitie

Samantha Scholte, Petra van der Kooij, Rick de Vries en Ries van der Wouden

Stellingen

1. Het instrumentarium dat de wijkaanpak in de warmtetransitie moet ondersteunen is sterk gericht op de kosteneffectiviteit van collectieve warmtesystemen
2. De wijkaanpak is momenteel onvoldoende toereikend voor het effectief realiseren van de warmtetransitie in wijken met hoge concentraties van energiearme huishoudens
3. Om de warmtetransitie te koppelen aan andere opgaven, zoals leefbaarheid en veiligheid, zou de warmtetransitie beter moeten worden verankerd in wijkenbeleid
4. De wijkaanpak in de warmtetransitie kan versterkt worden door de lessen van het wijkgericht werken in het sociaal-ruimtelijk beleid te integreren
5. Een duidelijke visie op het 'waarom' van de wijkaanpak is noodzakelijk voor een effectieve uitvoering van de warmtetransitie

Waarom de Wijk?

De betekenis van de wijkaanpak voor de warmtetransitie

Samantha Scholte, Petra van der Kooij, Rick de Vries en Ries van der Wouden

Aanleiding

De wijkaanpak krijgt opnieuw gestalte in de warmtetransitie

De warmtetransitie is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de Nederlandse klimaatambities. Eén van de doelen die voortvloeit uit het Klimaatakkoord (2019a) is het uitfaseren van aardgas als energiebron voor onze warmtevoorziening: in 2050 moeten er zo'n 8 miljoen bestaande woningen en 1 miljoen andere gebouwen aardgasvrij zijn. Om deze warmtetransitie te realiseren zette kabinet Rutte III en IV stevig in op de 'wijkaanpak'¹ (zie bijv. Klimaatakkoord 2019b, BZK 2020), waarmee woningen wijk voor wijk aardgasvrij gemaakt kunnen worden.

Met het rijksbeleid voor de warmtetransitie is een nieuwe invulling gegeven aan de wijkaanpak in een nieuw beleidsdomein. In het Klimaatakkoord wordt de wijkaanpak gepresenteerd als een 'gestructureerde aanpak' om woningen van het aardgas af te koppelen. Deze gestructureerde aanpak zou nodig zijn omdat het gaat om een 'enorme' opgave die alleen kan slagen als deze gestructureerd en dus wijk voor wijk uitgevoerd kan worden (Klimaatakkoord 2019b). Bovendien kan er tempo gemaakt worden door woningen in samenhang aan te pakken, en biedt het de mogelijkheid om verschillende opgaven gezamenlijk op te pakken, zoals de aanleg van een warmtenet en de vervanging van de riolering. Tot slot wordt in het Klimaatakkoord (2019b) genoemd dat de wijkaanpak het mogelijk maakt om in samenspraak met bewoners tot afwegingen te komen over hoe de wijk te verduurzamen.

Het eerste programma dat voortkwam uit het Klimaatakkoord om de wijkaanpak vorm te geven was het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Inmiddels ondersteunt het Rijk de wijkaanpak in de warmtetransitie via (deelname aan) verschillende programma's, zoals het 'Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving'², het 'Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie' (een vervolg op het Programma Aardgasvrije Wijken), het programma 'Agenda Stad' (waarin de warmtetransitie onderdeel is van specifieke City Deals) en het 'Nationaal Isolatieprogramma' (BZK 2022a). De veelheid aan verschillende programma's die de uitvoering van de warmtetransitie ondersteunen, met elk een eigen doelstelling, roept de vraag op hoe deze programma's met elkaar samenhangen, op elkaar voortbouwen en mogelijk botsen in de uitvoering. Zo laten Uytterlinde et al. (2021) in een onderzoek naar 15 kwetsbare wijken zien dat een projectmatige invulling van de wijkaanpak in de warmtetransitie de boventoon voert, ten koste van een meer integrale wijkaanpak, waarin de energietransitie in kwetsbare wijken verbonden wordt met andere (leefbaarheids)opgaven.

- 1 In het Klimaatakkoord wordt met name gesproken over de 'wijkgerichte aanpak', later werd de term 'wijkaanpak' meer gangbaar. We bedoelen hier hetzelfde mee.
- 2 Eerder heette dit programma het 'beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving'. Soms wordt dit programma aangeduid als het 'Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving'. Wij hanteren in dit rapport de titel 'Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving'.

Het doel van dit onderzoek is de ideeën die ten grondslag liggen aan de wijkaanpak in de warmtetransitie in het rijksbeleid inzichtelijk te maken en te bestuderen hoe deze doorwerken in de (beleids)praktijk van de warmtetransitie. We laten zien dat een technocratische invulling van de wijkaanpak de boventoon voert in het rijksbeleid voor de warmtetransitie. Het Rijk stuurt in de warmtetransitie met name aan op het versneld aardgasvrij maken van woningen met technologieën die de laagste maatschappelijke kosten opleveren. Het doel daarvan is de warmtetransitie haalbaar en betaalbaar te maken. Tegelijkertijd hebben de energiecrisis en de opgedane ervaringen met de uitvoering van de warmtetransitie, het belang aangetoond van een wijkaanpak waarin oog is voor energiearme huishoudens en het (gebrek aan) vertrouwen van burgers in instituties. We zien daarom ook terug dat een bredere opvatting van de wijkaanpak prominenter wordt: volgens deze opvatting zou ook in de warmtetransitie de wijkaanpak zich moeten richten op kwetsbare huishoudens en/of het versterken van lokaal zeggenschap van bewoners. Door de warmtetransitie nadrukkelijker te verweven met het wijkenbeleid uit het sociaal-ruimtelijk domein kan deze invulling van de wijkaanpak verder worden versterkt.

Achtergrond

Hoewel ons onderzoek zich met name richt op de wijkaanpak in de warmtetransitie, staat deze wijkaanpak niet geheel los van de langere traditie van wijkgericht werken die Nederland kent. En juist in een breed begrip van de wijkaanpak ligt de kans om de warmtetransitie te verbinden aan andere maatschappelijke opgaven in de wijk. Voordat we onze bevindingen verder toelichten staan we daarom kort stil bij de achtergrond van de wijkaanpak binnen het sociaal-ruimtelijk domein.

Terwijl de wijkaanpak als onderdeel van de warmtetransitie vrij ‘nieuw’ is, is de wijkaanpak in bredere zin dat niet (van Kempen et al. 2008; Van der Lans 2014; Wittebrood, Permentier, en Pinkster 2011). De wijk is al langer een aantrekkelijk schaalniveau gebleken voor ruimtelijk ontwerp of het oplossen van – met name – stedelijke problemen: bijvoorbeeld verkrotting en de toenemende ongelijkheid tussen bevolkingsgroepen in de stad.

De wijkaanpak kent een zekere aantrekkingskracht omdat we ook de wijk³ een bepaalde betekenis toekennen. De kleinschaligheid van de wijk maakt het een platform voor dagelijkse uitwisselingen en daarmee ook een plek voor verbinding (Fainstein & Fainstein 2018; Talen 2019). Waar de wijk ten tijde van de industrialisatie aan belang had verloren, werd de wijk in de tweede helft van de 20^e eeuw weer expliciet onderdeel van stedelijk ontwerp. Verschillende sociologen, stedenbouwkundigen en planologen zagen de wijk als basis voor gemeenschapsvorming en daarmee als een belangrijk tegenwicht voor de individualisering en verschraving van het geestelijk en sociale leven in de stad: de wijkgedachte.

De aanhangers van bovengenoemde ‘wijkgedachte’ veronderstelden een sterk verband tussen de fysieke ruimte en het sociale leven in de wijk. Ook in de verdere toepassing en ontwikkeling van de wijkaanpak is de aanname terug te zien dat fysieke ingrepen zouden moeten bijdragen aan allerlei maatschappelijke opgaven. Waar in de stadsvernieuwing de nadruk lag op een fysieke aanpak (‘stenen stapelen’) was tijdens de latere stedelijke vernieuwing juist het verbeteren van de sociaal-economische positie van bewoners het hoofddoel (‘sociale stijging’). De golfbeweging

tussen een primair fysieke aanpak enerzijds en een aanpak met sociale doeleinden anderzijds kenmerkt de geschiedenis van de wijkaanpak (Uyterlinde et al. 2021).

Inmiddels zijn de termen ‘wijkaanpak’, ‘wijkgericht werken’, ‘wijkgerichte aanpak’ en ‘wijkenbeleid’ bekende noemers in het sociaal-ruimtelijk domein. Verloo & Ferier (2021) definiëren wijkgericht werken als ‘praktijken en strategieën die gemeenten inzetten op het schaalniveau van de wijk’ en wijkenbeleid als ‘beleid dat door de Rijksoverheid wordt gevoerd om interventies te plegen in wijken of gebieden’ (p. 5). In de wijkaanpak komen deze twee samen: het is volgens Verloo en Ferier (2021) te zien als een opzet van een nieuwe, integrale werkwijze waarin verschillende actoren – zoals de Rijksoverheid, gemeenten en maatschappelijke organisaties – samenwerken aan concrete opgaven in de wijk. Belangrijk bij bovengenoemde definitie is dat de wijkaanpak gaat om een langlopende inzet die gebiedsgericht (buurt of wijk) is, waarin gewerkt wordt aan een samenhangende inzet van maatregelen en interventies en dat als doel heeft een integrale verbetering van de leefomgeving en de leefsituatie van bewoners te realiseren (Uyterlinde et al. 2022).

Er kunnen dus verschillende motivaties zijn om opgaven aan te pakken middels een wijkaanpak. In het kader van de warmtetransitie is er geen heldere definitie van wat een wijkaanpak inhoudt; dat vormt ook het startpunt van dit onderzoek. Zo zou het kunnen zijn dat de nadruk in de wijkaanpak niet altijd ligt op de integraliteit van de werkwijze: in de warmtetransitie is het immers mogelijk dat de opgave zich beperkt tot het aardgasvrij maken van woningen. Daarbij is het wel mogelijk dat er gezocht wordt naar ‘koppelkansen’ in de wijk: kansen om naast de warmtetransitie ook andere opgaven (die op wijkniveau spelen) op te pakken. Omdat wij geïnteresseerd zijn in de verschillende ideeën over de wijkaanpak, staan we in het onderzoek open voor verschillende definities van de wijkaanpak.

Wat betekent de wijkaanpak voor de warmtetransitie? Een discours analyse

Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek analyseren we verschillende betekenissen die beleidsmakers in het rijksbeleid geven aan de wijkaanpak in de warmtetransitie. Dit doen we door verschillende discourses van de wijkaanpak te identificeren. Een discours is een verzameling van ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis gegeven wordt aan de werkelijkheid; in dit geval hoe beleidsmakers betekenis geven aan de wijkaanpak in de warmtetransitie (Hajer en Versteeg 2005). Wij vragen ons hierbij af hoe beleidsmakers het concept wijkaanpak interpreteren en conceptualiseren. Om hier grip op te krijgen is het belangrijk om stil te staan bij de problemen die met de wijkaanpak opgelost kunnen worden. Met andere woorden: als de wijkaanpak de oplossing is voor het realiseren van de warmtetransitie, uit welke problemen bestaat de warmtetransitie dan? Passen de oplossing (een bepaalde voorstelling van de wijkaanpak) en het probleem bij elkaar?

In theorie is het vaststellen van een probleemdefinitie een integraal onderdeel van de zogenaamde beleidscyclus. Zodra duidelijk is wat het probleem is, kan een aanpak worden gevonden met bijbehorende instrumenten om dit specifieke probleem op te lossen. Tegelijkertijd beperkt de ontwikkeling van beleid zich niet tot het vinden van de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen om een bepaald doel te bereiken. Beleid komt ook voort uit de betekenis die wordt toegekend aan bepaalde problemen vanuit onderliggende waarden en denkkaders, zoals ideeën over de rolverdeling tussen de overheid en de markt of politieke aannamen over wat wenselijk is

3 Wij maken in het onderzoek geen onderscheid tussen het begrip wijk en buurt. Talen (2017) noemt beide termen als vertaling voor het begrip ‘neighborhood’.

(Yanow 2007). Problemen dienen zich dan ook in verschillende vormen aan en de actor die zijn problemen op de maatschappelijk-politieke agenda weet te krijgen heeft de mogelijkheid een bepaalde interpretatie van dit probleem (en de bijbehorende oplossing) naar voren te schuiven. Probleemdefinities zijn daarmee onderdeel van een (beleids)discours.

Het doel van een discursieve beleidsanalyse is het identificeren van verschillende discoursen die aanwezig zijn rondom een beleidsprobleem: in dit geval de wijkaanpak in de warmtetransitie. Een discours is opgebouwd uit verschillende lagen. Allereerst, de ‘story lines’ of ‘verhalen’ die richtinggevend zijn voor het bedenken en legitimeren van beleid(sopties). Een praktijkvoorbeeld is ‘vertragen om te versnellen’: het idee dat snelheid in de warmtetransitie uiteindelijk bereikt kan worden door eerst te vertragen, bijv. door tijd te nemen voor participatie. De tweede laag is het ‘beleidsvocabulaire’ (oftewel jargon of vaktaal). Dit verwijst naar de concepten die bewust zijn uitgedacht om invulling te geven aan het beleid, zoals ‘koppelkansen’ of de ‘contingente-naanpak’. En als derde laag zijn er de ‘epistemische motieven’ die onbewust betekenis geven aan hoe we een situatie begrijpen. Voorbeeld van epistème is of we de wijk zien als fysieke entiteit ‘stapel bakstenen’ of juist als een sociaal weefsel waarin mensen hun dagelijkse leven leiden. Het begrijpen van de verschillende lagen van een discours kan behulpzaam zijn om een bepaalde interpretatie van een beleidsprobleem te duiden. Wanneer er meerdere discoursen naast elkaar bestaan, wat vaak het geval is, dan maken de verhaallijnen, metaforen, beleidsconcepten en aannames het mogelijk om de verschillende discoursen van elkaar te onderscheiden en nader te beschrijven (Hajer 2006).

Uit het beleid voor de wijkaanpak van de warmtetransitie hebben we drie discoursen geïdentificeerd. Hiervoor hebben we 16 beleidsdocumenten geanalyseerd die raken aan de wijkaanpak in de warmtetransitie in het rijksbeleid. Ook hebben we 12 interviews gehouden met betrokkenen bij de verschillende rijksprogramma’s. Hieronder lichten we de drie discoursen verder toe (voor een overzicht van de belangrijkste kenmerken van elk discours zie tabel 1).

Discours 1: de warmtetransitie uitvoerbaar maken

In het discours ‘de warmtetransitie uitvoerbaar maken’ zien we een techno-economisch perspectief op de wijkaanpak bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Beleidsmakers gaan uit van een fysieke opgave die zo efficiënt mogelijk aangepakt dient te worden. Bij de keuze voor de technologie zijn de laagste nationale kosten leidend. Op deze manier kan gewerkt worden aan een haalbare en betaalbare warmtetransitie. Ondanks dat de wijkaanpak in beginsel techniek-neutraal is, dat wil zeggen dat er niet op voorhand een specifieke technologie als warmteoplossing wordt aangedragen, is de wijkaanpak volgens dit discours met name van belang en geschikt voor de aanleg van grootschalige warmtenetten. Om efficiëntie en betaalbaarheid te kunnen bieden is het belangrijk dat de Rijksoverheid stuurt op resultaat-verplichting voor gemeenten en dat afsluitbevoegdheid, waarbij gemeenten wijken kunnen aanwijzen waar het transport van aardgas op termijn wordt beëindigd, tot de instrumenten behoort.

Discours 2: kwetsbare wijken en bewoners vooruithelpen

In het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners’ staat een sociaal-maatschappelijk perspectief op de wijkaanpak in de warmtetransitie voorop. De nadruk ligt op het vooruithelpen van kwetsbare bewoners. Verduurzaming van woningen biedt daarbij een kans om te werken aan een verbetering van de leefsituatie van bewoners. Het is hierbij belangrijk om verschillende problemen (denk aan werkloosheid, armoede, slecht geïsoleerde woningen) in samenhang aan te pakken. Dit vraagt dus om samenwerking tussen ambtenaren werkzaam in het sociale en fysieke domein

en over beleidsprogramma’s heen. Ook wordt er belang gehecht aan het opbouwen van een vertrouwensband tussen overheid en wijkbewoners in dit discours. Mede om die reden werkt de gemeente actief samen met organisaties en andere partijen uit de wijk (denk aan de voedselbank, huisartsen, woningcorporaties). De gemeente heeft hierbij dus een belangrijke coördinerende en faciliterende rol.

Discours 3: lokale inbedding van de warmtetransitie

In het discours ‘lokale inbedding van de warmtetransitie’ zien we ook een sociaal-maatschappelijk perspectief op de wijkaanpak bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Anders dan in het discours ‘kwetsbare wijken en bewoners’ is hier het uitgangspunt dat de warmtetransitie moet worden ingepast in de samenleving. Het discours kijkt daarbij breder dan het vooruithelpen van kwetsbare wijken. De kracht van de wijkaanpak zit in de mogelijkheid om in te spelen op de lokale dynamiek en situatie. Dit is nodig om het benodigde maatwerk te leveren en de warmtetransitie in te bedden in de lokale leefomgeving. Bovendien biedt de wijk een schaalniveau dat aansluit bij de menselijke maat en dat effectief is om te werken aan een vertrouwensband. Dit is nodig omdat de transitie gevolgen heeft tot achter de voordeur. Vanuit dit discours wordt gewerkt aan een dubbele doelstelling voor de warmtetransitie. Alhoewel verduurzaming het uitgangspunt is, gaat het er ook om dat bewoners hierover eigenaarschap krijgen en ervaren. Bewoners tijdig betrekken en inspelen op hun verschillende behoeften is hierbij van belang. Het is belangrijk dat de gemeente dicht bij de bewoners staat en weet wat er lokaal speelt. Omdat beide doelstellingen met elkaar kunnen botsen vraagt dit om afstemming op zowel strategisch als uitvoerend niveau van zowel rijksambtenaren als gemeenteambtenaren, en om reflectie en wendbaarheid om in te spelen op de lokale situatie.

Kenmerk	‘Warmtetransitie uitvoerbaar maken’	‘Kwetsbare bewoners vooruit helpen’	‘Lokale inbedding van de warmtetransitie’
Primaire doel	Het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Andere doelen zijn ondersteunend aan het halen van dit doel (bijv. meekoppelkansen, draagvlak)	Verbeteren van de leefbaarheid van kwetsbare wijken en leefsituatie van kwetsbare bewoners. Energietransitie als middel daarvoor.	Aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving op een manier die past in de lokale leefomgeving.
Duurzaamheids-motief	Economisch en ecologisch.	Sociaal en ecologisch.	Sociaal en ecologisch.
Doelgroepen	Niet specifiek. Het startpunt is de fysieke constellatie van de wijk die deze geschikt maakt voor een bepaalde technologie. Wie er in de wijk woont en welke technologie daar terechtkomt is daarbij een gevolg.	Kwetsbare wijken en bewoners.	Niet specifiek. In principe is de lokale aanpak geschikt voor iedere wijk en iedere doelgroep. Wie er in de wijk woont bepaalt welke aanpak gewenst is.

Wijkenmerken	De wijk als fysieke entiteit, oftewel als 'stapel bakstenen'. Het gaat om de woningen en andere gebouwen die moeten worden verduurzaamd.	Wijk als sociaal-fysieke entiteit. De sociale relaties en netwerken vormen een belangrijk aangrijpingspunt voor beleid. Daarnaast kan fysieke verbetering van woningen en de omgeving kan bijdragen aan de kwaliteit van leven in de wijk.	De wijk als sociale entiteit. De verduurzaming van de gebouwde omgeving is nog steeds het doel, maar die moet wel ingepast worden in een bestaande (sociale) situatie.
Technologie	Nadruk op grootschalige warmtenetten.	Nadruk op isoleren van woningen.	Niet specifiek. Kan van alles zijn en hangt af van wat past bij de wijk.
Startpunt	Wijken die zich lenen voor grootschalige warmtenetten. Dichtbebouwd en vaak stedelijk.	Waar de nood het hoogst is. Gaat vaak om wijken met een lage sociaaleconomische status, slecht geïsoleerde woningen en/of een grote kans op energiearmoede.	Niet specifiek. Kan in principe elke wijk zijn. Wel een grote kans dat met name 'koploper' wijken hierin het meest kansrijk zijn.
Governance	Naast de gemeente speelt de Rijksoverheid een sturende rol, bijvoorbeeld door te sturen op aantallen woningen die van het aardgas af moeten.	Naast de gemeente speelt het netwerk in de wijk een grote rol. Dit is onder andere belangrijk vanwege de vertrouwensband die andere partijen/ sociale organisaties genieten onder bewoners.	Naast de gemeente kunnen in bepaalde wijken burgerinitiatieven een belangrijke rol spelen.
Participatie	Instrumenteel: gericht op het verkrijgen van draagvlak	Instrumenteel en substantief: gericht op het verkrijgen van draagvlak en het maken en uitvoeren van beter beleid.	Substantief en normatief: gericht op het maken en uitvoeren van beter beleid, en omdat burgers het democratische recht hebben om gehoord en vertegenwoordigd te zijn bij beleid dat impact heeft op henzelf.

Tabel 1: Belangrijkste kenmerken van de drie discourses

Interactie tussen discourses: synergie en conflict in de uitvoering van de warmtetransitie

Hierboven hebben we de discourses als losstaand van elkaar beschreven. In de praktijk zal er echter uitwisseling plaatsvinden tussen de drie discourses, zeker wanneer verschillende experts samenkomen in de wijk om uitvoering te geven aan de warmtetransitie. Deze samenwerking kan bestaan uit actoren die bij de wijkaanpak verschillende aannames, ambities en doelen hebben. Het is mogelijk dat er vanuit deze verschillende uitgangspunten synergie ontstaat: bijvoorbeeld wanneer door een uitvoering participatieproces met bewoners (*lokale inbedding van de warmtetransitie*) de gewenste snelheid in de warmtetransitie ontstaat (*warmtetransitie uitvoerbaar maken*). Bovendien kunnen verschillende wijken belang hebben bij verschillende aanpakken. Zo heeft niet iedere wijk te maken met kwetsbare bewoners, en vraagt een wijk waarin lokale bewoners zelf aan de slag gaan met het aardgasvrij maken van de wijk om een andere ondersteuning dan wijken waarin individuele warmtepompen voor de hand liggen.

Tegelijkertijd kan het handelen vanuit verschillende discourses ook leiden tot conflict. We zien een aantal punten waarbij de discourses over de wijkaanpak kunnen botsen. Allereerst rondom het koppelen van opgaven. Vanuit de uitvoerbaarheid van de warmtetransitie is het logisch om aan de warmtetransitie niet teveel bijkomende doelen te koppelen om de opgave niet onnodig complex te maken. Kijken we echter vanuit het discours waarin de warmtetransitie de omstandigheden van kwetsbare bewoners verbetert, dan is het juist belangrijk om die complexiteit op te zoeken en andersoortige problematiek aan te pakken via het beleid voor de warmtetransitie.

Ten tweede zien we schuring ontstaan bij visies op het gebrek aan vertrouwen in de overheid en wat daaraan te doen. Vraagt dat om een duidelijk en overtuigend verhaal zoals verondersteld in het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken'? Of juist om tijd nemen en werken aan een vertrouwensband zoals verondersteld in de discourses 'kwetsbare wijken en bewoners' en 'lokale inbedding van de warmtetransitie'? Dit raakt ook aan de verschillende visies die er zijn op 'versnellen'. Vraagt voortgang in de warmtetransitie om een planmatige aanpak waarbij een sturende overheid en afsluitbevoegdheid gewenst is zoals verondersteld in het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken'? Of moeten we juist 'vertragen om te versnellen' om aan die vertrouwensband te werken zoals verondersteld in de discourses 'kwetsbare wijken en bewoners' en 'lokale inbedding van de warmtetransitie'?

Tot slot zien we dat er schuring ontstaat door verschillende uitgangspunten te hanteren. Zo start het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' vanuit de technologie, waarbij het belangrijk is de laagste nationale kosten te garanderen bij de technologiekeuze voor het warmtealternatief. Terwijl het discours 'kwetsbare wijken en bewoners' start vanuit de doelgroep (kwetsbare bewoners) waarbij de wijkaanpak met name bedoeld is voor wijken waarin meerdere problemen spelen. Het inzetten op isolatiemaatregelen als eerste stap in de verduurzaming om het wooncomfort te verbeteren ligt vanuit dit discours meer voor de hand. In de praktijk zien we dat deze twee discourses, 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' en 'kwetsbare bewoners vooruit helpen', regelmatig samenkomen. Wijken waarin gestart wordt vanuit 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' zijn namelijk vaak wijken met een hoge dichtheid aan gebouwen en waarin woningcorporaties actief zijn. Dat zijn ook wijken waar ook veel energiearme huishoudens wonen. Als het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' het vertrekpunt is in zo'n wijk, kan dat tot een situatie leiden waarin juist de kwetsbare huishoudens te maken krijgen met de aansluiting aan een voor hen (nu nog) onbetaalbaar warmtenet.

Discourses door de tijd heen: Meer aandacht voor 'kwetsbare wijken' en 'lokale inbedding'

Discourses kunnen door de tijd heen variëren. Er vindt immers interactie plaats tussen de actoren die handelen vanuit het ene dan wel het andere discours, bijvoorbeeld doordat actoren termen van elkaar overnemen. In het rijksbeleid voor de warmtetransitie zien we dat er in het Klimaatakkoord en de beleidsteksten eerst de nadruk lag op 'het uitvoerbaar maken van de warmtetransitie'. Inmiddels gaat steeds meer aandacht uit naar 'kwetsbare wijken en bewoners vooruit helpen'. De verschuiving in discourses is mede te verklaren door de Russische invasie van Oekraïne in 2022 en de energiecrisis die daarop volgde. Dit gaf enerzijds legitimiteit aan het beleid voor de warmtetransitie, maar het zorgde er ook voor dat energiearmoede een belangrijk aandachtspunt werd van hetzelfde beleid. Met de komst van het Nationaal Isolatie Programma zien we een duidelijke omarming van het discours 'kwetsbare wijken en bewoners' in het beleid voor de warmtetransitie.

Ook respondenten herkenden bovengenoemde verschuiving in het beleid. Waar de technocratische aanpak zoals verondersteld in het discours 'de warmtetransitie uitvoerbaar maken' eerder gemeengoed was, is er meer aandacht gekomen voor het perspectief van de bewoner. De proeftuinen uit het Programma Aardgasvrije Wijken brachten immers naar voren dat draagvlak niet gegarandeerd is en dat de warmtetransitie meer maatwerk vergt dan van tevoren gedacht (Dignum et al. 2021). Daarnaast zijn er verschillende wijken waar de businesscase stagneert en grootschalige projecten om wijken met een warmtenet van het aardgas af te koppelen spaak lopen (Huisman 2024). Dit leidt tot de roep om meer aandacht voor de kosten voor de burger/eindgebruiker.

Conclusies

De wijkaanpak is geen gegeven: belangrijk om keuzes te expliciteren en onderbouwen

In de warmtetransitie is de vraag 'waarom de wijk(aanpak)' lang over het hoofd gezien. Vanuit de opgave en de technologie beredenerend is een wijkaanpak onontkoombaar: als Nederland snel en collectief van het aardgas moet, moet dat via de wijkaanpak. Ons onderzoek laat echter zien dat ook in de warmtetransitie de wijkaanpak verschillende doelen kan dienen en dat die doelen niet altijd verenigbaar zijn. De wijkaanpak is dus geen gegeven; dat maakt het nodig om keuzes te expliciteren en te reflecteren op de vraag waar de wijkaanpak in de warmtetransitie toe zou moeten dienen.

Een belangrijke vraag daarbij is in hoeverre de wijkaanpak zich ook in de warmtetransitie op specifieke wijken zou moeten richten. Niet alle wijken in Nederland kunnen tegelijkertijd van het aardgas af. Gemeenten hebben in hun Transitievisie Warmte (TVW) dan ook vastgelegd met welke wijken zij willen starten. Daarbij is het belangrijk om te expliciteren vanuit welke argumentatie aan bepaalde wijken prioriteit wordt verleend: uitvoerbaarheid (bijv. door de uitbreiding van een bestaand warmtenet), kwetsbaarheid van de wijk en bewoners daarin, of de wens aan te sluiten bij de energie 'van onderop' (zoals burgerinitiatieven). Het verankeren van de TVW in het omgevingsinstrumentarium – middels het Warmteprogramma – geeft opnieuw aanleiding om te (her)overwegen welke wijken eerder moeten en welke wijken kunnen wachten. Er zou daarbij meer oog kunnen zijn voor de bevolkingssamenstelling van die specifieke wijken in plaats van de beschikbaarheid van technologische alternatieven en de huidige energetische kwaliteit van gebouwen.

Het is echter niet alleen aan gemeenten om keuzes rondom de wijkaanpak te doordenken. In dit onderzoek laten we immers zien dat het Rijk de wijkaanpak middels verschillende beleidsprogramma's mede vormgeeft. Zo is het voor gemeenten lastig om oog te houden voor lokaal maatwerk, op het moment dat de Rijksoverheid primair aanstuurt op de laagste maatschappelijke kosten en aantallen aardgasvrije woningen. Fricties tussen de discoursen leggen daarom dilemma's bloot waartoe ook de Rijksoverheid zich zal moeten verhouden. Reflectief omgaan met deze dilemma's betekent niet simpelweg kiezen voor een bepaald discours. Dilemmasturing vraagt om het maken van keuzes mét oog voor de mogelijke effecten van zo'n keuze (van der Steen et al. 2021). Zo kan een resultaatverplichting voor gemeenten helpen om op korte termijn tempo te maken met het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving (Van der Staak et al. 2023). Maar omdat zo'n resultaatverplichting averechts kan werken voor het opbouwen van een vertrouwensband met bewoners, is het ook belangrijk na te denken over de hulp die bewoners nodig hebben om hun steentje bij te kunnen dragen.

Wijkaanpak in de warmtetransitie: wel of geen onderdeel van wijkenbeleid?

We zien dat met het Nationaal Isolatie Programma en de City Deal Energieke Wijken een bredere opvatting van de wijkaanpak sterker verankerd raakt in het rijksbeleid. Dat biedt kansen om de warmtetransitie explicieter onderdeel te maken van het wijkenbeleid, en daarmee te putten uit de lessen en ervaringen die al eerder zijn getrokken over het combineren van verschillende opgaven in de wijkaanpak (zie o.a. Uytterlinde et al. 2022). Daarvoor is het wel nodig dat er ook in de warmtetransitie voldoende aandacht is voor de bredere opgaven die raken aan het aardgasvrijbeleid. Specifiek voor het vooruit helpen van kwetsbare bewoners is het belangrijk dat intersectoraal samenwerken gestimuleerd wordt en dat er voldoende tijd is aan de voorkant van het proces om koppelkansen te kunnen identificeren en verzilveren.

Het verweven van de warmtetransitie met wijkgericht werken vraagt om een andere aansturing van de wijkaanpak door de Rijksoverheid. Ten eerste is het belangrijk integraal en langjarig beleid te faciliteren waarbij zowel de leefsituatie van bewoners erop vooruitgaat terwijl gewerkt wordt aan de warmtetransitie. Het kan daarbij helpen om aan de warmtetransitie ook een doelstelling te koppelen die ingaat op sociaal-maatschappelijke opgaven, zoals het tegengaan van energiearmoede. Andersom zou de warmtetransitie ook nadrukkelijker een plek kunnen krijgen in het wijkenbeleid, zoals in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Isolatie.

Referenties

- BZK (2020). *Kamerbrief over stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Dignum, M., P. van der Kooij, M. van Schie, E. Kunseler, M. van der Staak & F. Schilder (2021). *Warmtetransitie in de praktijk: Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Fainstein, S., & Fainstein, N. (2018). *Neighborhoods and urban development*. Routledge.
- Hajer, M., & W. Versteeg (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Politics and Planning*, 175-184.
- Hajer, M. (2006). 'Doing discourse analysis'. Pp. 65-74 in *Words matter in policy and planning: discourse theory and method in the social sciences*.
- Huisman, C. (2024). 'Aansluiting op warmtenet pakt duur uit voor sociale huurders: "Zo krijg je geen draagvlak voor de energietransitie"'. *De Volkskrant*.
- van Kempen, R., A. L. Ouwehand, R. Kleinhans & H. Visscher (2008). *Van Wijken Weten: Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*. IOS Press.
- Klimaatakkoord (2019a). *Klimaatakkoord*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Klimaatakkoord (2019b). *Gebouwde omgeving - Achtergrondnotitie Wijkgerichte aanpak*. Den Haag.
- Van der Lans, J. (2014). *Een wijkgerichte aanpak: het fundament*. Liagre Böhl, H. de (2012). *Steden in de steigers. Stadsvernieuwing in Nederland 1970-1990*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Van der Staak, M., F. Schilder & F. Daalhuizen (2023). *Verantwoordelijkheid nemen voor de voortgang van de warmtetransitie: Een analyse van overheidsrollen in de warmtetransitie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van der Steen, M., M. Otto, P. Ophoff, R.S. Thomas, J. van Popering-Verkerk, K. van Ramshorst & B. Koopmans (2021). *Samenhang vraagt sturing: Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van energietransitie*. Den Haag: NSOB.
- Talen, E. (2019). *Neighborhood*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Uyterlinde, M., A. van Hal, M. Coen & E. Can (2021). *Samen naar een duurzame en leefbare wijk*. Den Haag: Platform 31.
- Uyterlinde, M., H. Boutellier & F. de Meere (2022). *Perspectief bieden: Bouwstenen en afwegingskader voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Van der Velden, J., K. Hollanders, R. Ghauharali, E. Can (2024). *80 jaar stedelijke vernieuwing en wijkaanpak*. Update 2024. Den Haag: Platform 31.
- Verloo, N. & M. Ferier (2021). *Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Wittebrood, K., M. Permentier & F. Pinkster (2011). *Wonen, Wijken & Interventies: Krachtwijkenbeleid in Perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Yanow, D. (2007). 'Interpretation in policy analysis: On methods and practice'. *Critical Policy Studies* 1(1): 110-22.

VERBINDEN door BREDE WELVAART

Diana Vonk Noordegraaf, Caroline Schipper-Rodenburg, Suzan van Kempen en Yashvant Premchand

Brede Welvaart in Ruimtelijke Besluitvorming – welke benadering is passend bij de opgave?

Paul Wuillaume, Filip Lagiewka, Fien Batens en Clenn Kustermans

Tussen verbinden en verdwalen: 'ruimtelijke spanning' in turbulente tijden

Barend Wind en Peter Pelzer

Ruimtelijke ontwikkeling en als afweging tussen intra- en intergenerationele rechtvaardigheid; Een tweegesprek

Brede Welvaart in Ruimtelijke Besluitvorming

Welke benadering is passend bij de opgave?

Diana Vonk Noordegraaf, Caroline Schipper-Rodenburg, Suzan van Kempen en Yashvant Premchand

Stellingen

- Brede welvaart kan op alle (ruimtelijke) opgaven worden toegepast maar dit hoeft niet in dezelfde mate.
- Een brede welvaartsaanpak dient mee te schalen met de complexiteit van de (ruimtelijke) opgave.
- Een brede welvaartsaanpak dient te worden aangepast aan de specifieke besluitvormingscontext.
- Het brede welvaartskader kan worden toegepast op ruimtelijke opgaven.

NB Dit paper is een samenvatting van het TNO-rapport Brede welvaartskader uit 2024. De paragrafen na de inleiding zijn grotendeels overgenomen uit dit rapport. Omwille van de leesbaarheid zijn geen citaten gebruikt. De studie is volledig gefinancierd uit TNO onderzoeksmiddelen.

Brede Welvaart in Ruimtelijke Besluitvorming

Welke benadering is passend bij de opgave?

Diana Vonk Noordegraaf, Caroline Schipper-Rodenburg, Suzan van Kempen en Yashvant Premchand

Brede welvaart vraagt om keuzes

Brede welvaart vraagt om een integraal perspectief en afgewogen keuzes. In een tijd waarin we niet alleen te maken hebben met schaarse ruimte maar ook met beperkte budgetten en minder mensen om de werkzaamheden uit te voeren zijn afwegingen ingewikkeld. Ook worden door de maatschappelijke vraagstukken steeds complexer door de nabijheid van functies in de ruimte en de verwevenheid tussen sectoren. Voorbeelden zijn de woningbouwopgave, netcongestie, klimaatadaptatie en gezondheid. Al deze opgaven leggen concurrerende claims op de ruimte.

Er is bij veel overheden aandacht voor brede welvaart vanuit de motivatie om “bredere definitie van welvaart (dan alleen BBP)” te hanteren en het “welzijn van de mens centraal te stellen en niet enkel financiële welvaart.” (Rijksoverheid, 2025). Dit breed kijken waarbij aandacht is voor de inhoudelijke samenhang tussen thema’s, het afwegen van belangen en het nemen van integrale besluiten sluit goed aan bij het gedachtengoed van de Omgevingswet (ADS, 2025). Het werken met brede welvaart is een nieuw perspectief. Het biedt een manier van kijken naar het ontwikkelen van beleid en het maken van beleidsbeslissingen en is op alle beleidsvragen toe te passen is.

De praktische uitvoering van brede welvaart brengt echter aanzienlijke uitdagingen met zich mee. Enerzijds kan de veelomvattendheid van brede welvaart verlamdend werken, anderzijds is de verleiding groot om complexe vraagstukken te veel op te knippen en te veel te versimpelen. Overheden worstelen daardoor met de vraag hoe zij beleidsbeslissingen kunnen nemen vanuit een brede welvaartspectief. Hoe ver ga je met in het in de praktijk brengen van brede welvaart? Wat neem je wel of niet mee? Betrokken kunnen zich overweldigd voelen en niet weten waar te beginnen.

In dit paper presenteren we het brede welvaartskader van TNO (TNO, 2024a) om te voorzien in de behoefte aan meer houvast, grip en structuur bij beleidsbeslissingen die effect hebben op de brede welvaart in een bepaald gebied. Uitgangspunt is dat je niet voor elke opgave alle brede welvaartsaspecten in de volle omvang hoeft mee te nemen. Het brede welvaartskader richt zich op de vraag: hoe kan brede welvaart meeskalen met hoe omvangrijk (complex) de opgave is en welk handelingsperspectief hoort daar bij? De volgende paragraaf gaat over het in de praktijk brengen van brede welvaart. Daarna presenteren we het brede welvaartskader en bijbehorende handelingsperspectief. We sluiten af met een discussie over de toepassing in de praktijk.

Brede welvaart in de praktijk brengen

Wat is brede welvaart?

Brede welvaart is een perspectief voor beleid wat kan worden toegepast op alle fasen van het beleidsproces en op allerlei maatschappelijke opgaven. Zoals geïllustreerd in figuur 1 (boven) nodigt dit perspectief uit tot 1) breed kijken: een brede blik op welvaart, met aandacht voor

verschillende (groepen) mensen en de verdelingseffecten en met aandacht voor de impact elders en later. Brede welvaart is daarmee een veelomvattend perspectief wat op alle (ruimtelijke) opgaven kan worden toegepast.



Figuur 1: Brede welvaart als perspectief (TNO, 2024b) B: Wat is brede welvaart (Rijksoverheid, 2024:9)

Veel afwegingen bij praktijktoepassingen

Het in de praktijk brengen van brede welvaart vraagt om veel afwegingen. Er zijn namelijk veel aspecten van brede welvaart die in overweging genomen kunnen worden bij (ruimtelijke) opgaven. Voorbeelden zijn de domeinen of sectoren waarop een vraagstuk betrekking heeft, de effecten op verschillende tijdstippen en locaties, de belangen van en impact op diverse doelgroepen en hoe de lusten en laster zijn verdeeld binnen en tussen groepen. Het werken met brede welvaart roept hierbij zowel inhoudelijke vragen op, zoals welke informatie nodig is voor besluitvorming en hoe compleet deze moet zijn, als procesvragen, zoals wie er aan de besluitvormingstafel zitten en hoe het besluitvormingsproces eruit ziet. Daarnaast zijn er sturingsvragen: bijvoorbeeld hoeveel ambitie willen de beslissers tonen, hebben en voelen de beslissers voldoende mandaat, past een besluit bij de rol en verantwoordelijkheid van de beslissers en hoe willen zij communiceren over het besluit?

Met de brede welvaartsaanpak recht doen aan complexiteit

Het uitgangspunt bij het ontwikkelen van het brede welvaarts kader was dat simpele, enkelzijdige afwegingen naar verwachting niet zullen leiden tot de gewenste uitkomsten, omdat ze geen recht doen aan het 'wicked problem'-karakter veel maatschappelijke opgaven en de complexe context waarin besluiten worden genomen. Daarom is een kader ontwikkeld wat meer complexe besluit-

vormingsprocessen ondersteunt maar wel schaalbaar is qua aanpak. Het tweede uitgangspunt bij was dat het niet voor elke opgave nodig is om alle brede welvaartsaspecten in zowel de breedte als de diepte mee te nemen. Dit hangt van de aard van de opgave, waarbij we de term complexiteit gebruiken om de aard van de opgave te duiden.

Brede welvaart als perspectief voor besluitvorming

In deze paragraaf presenteren het brede welvaarts kader. Het brede welvaarts kader ondersteunt bij het nemen van weloverwogen, geïnformeerde besluiten over complexe opgaven vanuit een brede welvaartsperspectief. Het helpt bij de voorbereiding, inrichting en uitvoering van het besluitvormingsproces, waarbij de juiste belanghebbenden en relevante informatie worden betrokken. Het handelingsperspectief richt zich op de wijze en mate waarin brede welvaart op een specifieke opgave wordt toegepast. We maken hier de vergelijking met een telescoop: hoe kijk je naar de opgave? Hoe breed kan en wil je kijken? Hoe stel je de telescoop zo in dat alle aspecten die je in beeld wilt hebben zichtbaar zijn en dat het beeld scherp genoeg is?



Figuur 2: Een brede welvaartsperspectief werkt als een telescoop (TNO, 2024:12)

Het brede welvaarts kader is ontworpen voor (ruimtelijke) professionals die brede welvaart in beleid of (plan)processen willen integreren. Het kader biedt ondersteuning bij het maken van keuzes over de toepassing van brede welvaart op specifieke opgaven en geeft hiervoor handelingsperspectief. Het kader is het beste toepasbaar op concrete opgaven waar een besluit over genomen moet worden en waar wordt nagedacht over een scope en aanpak van de opgave en/of het besluitvormingsproces. Het kader is minder geschikt voor visies of strategische beleidsdossiers die die nog niet zijn geconcretiseerd of verankerd.

Het brede welvaarts kader bestaat uit drie onderdelen:

- 1) Duiding van de complexiteit van de opgave: gestructureerd en gezamenlijk reflecteren op de complexiteit.
- 2) Identificatie van de besluitvormingscontext: bepalen of de besluitvormingscontext aanleiding geeft tot het bijstellen van de benadering.
- 3) Benadering van het besluitvormingsproces: handelingsperspectief voor het toepassen van brede welvaart passend bij de complexiteit van de opgave

Duiding van de complexiteit van de opgave

Voor het scherpstellen maken we voor de hanteerbaarheid van het concept brede welvaart een onderscheid in vier niveaus van complexiteit: niveau 1 (Inzichtelijk), niveau 2 (Ingewikkeld), niveau 3 (Gecompliceerd) en niveau 4 (Wicked). Deze complexiteit wordt door de betrokkenen gezamenlijk bepaald aan de specifieke kenmerken van de opgave. Hiervoor is uitwerking gemaakt in negen indicatoren (opvraagbaar bij de auteurs). Niet voor elk aspect zal een opgave op hetzelfde niveau van complexiteit uitkomen. Het is dan aan de betrokkenen om daarin de meest passende keuze te maken. Bij een besluit met complexiteit van niveau 1 worden minder factoren meegenomen en wordt een andere benadering van het proces gekozen dan bij een besluit van niveau 4.

Niveau van complexiteit	Voorbeelden van ruimtelijke opgaven
1. Inzichtelijk	Opgaven die passen binnen het omgevingsplan, zoals een bouwaanvraag. Afwegingen zoals de keuze tussen een kruispunt of een rotonde.
2. Ingewikkeld	Projectontwikkelingen met een grote sociale impact, energie- of milieu-impact. Complexere bouwopgaven (zoals hoogbouw of meer tientallen woningen).
3. Gecompliceerd	Gebiedsontwikkelingen zoals een herontwikkeling van voormalige industrie of havengebieden.
4. Wicked	Structuurontwikkelingen met regionale impact zoals de aanleg van een multimodaal OV-knooppunt.

Tabel 1, Voorbeelden van ruimtelijke opgaven per complexiteitsniveau

Aanpassing aan besluitvormingscontext

Elke besluit vindt plaats in een specifieke besluitvormingscontext, gekenmerkt door zogenaamde ‘controls’ en ‘mechanismen’. Controls zijn bijvoorbeeld wetten, regels, kaders en processen die de opgave en benadering scherper stellen. Mechanismen zijn middelen, methoden of tools van mensen en organisaties die de besluitvorming ondersteunen. Controls of mechanismen bieden kaders of ruimte om met de opgave aan de slag te gaan en kunnen aanleiding geven om de brede welvaartsbenadering bij te stellen. Bijvoorbeeld, als de besluitvormingscontext als zeer faciliterend wordt ingeschat, dan past het handelingsperspectief van een lager complexiteitsniveau wellicht beter en vice versa.

Controls bieden structuur en scheppen randvoorwaarden voor de besluitvorming. Ze zorgen voor helderheid en efficiëntie door opgaves in bestaande structuren in te bedden. Teveel controls kunnen echter leiden tot een rigide besluitvormingscontext zonder ruimte voor flexibiliteit en innovatie. Voorbeelden zijn verkokering en een cultuur gericht op verantwoording en risicomin-jding.

Mechanismen bieden ruimte om vraagstukken diepgaander te bekijken en rijkere beslisinformatie te verkrijgen. Ze omvatten personele capaciteit, samenwerking, flexibiliteit, innovatie, budget, managementruimte, lef, creativiteit, vertrouwen en ruimte op sociaal en milieugebied. Teveel mechanismen kunnen echter leiden tot inefficiënties en een onhoudbaar proces.

Het advies is om met betrokkenen te reflecteren op de besluitvormingscontext en de aanwezige controls en mechanismen. Dit kan leiden tot drie reacties: geen bijstelling, opschalen of afschalen van de benadering (zie tabel 2).

	Geen bijzonderheden	Besluitvormingscontext helpend (veel controls of mechanismen)	Besluitvormingscontext niet-helpend (te veel controls of mechanismen)
Controls	Geen bijstelling	Complexiteit van de opgave afschalen: kies benadering die omschreven wordt bij een lager niveau van complexiteit	Complexiteit van de opgave opschalen: kies benadering die omschreven wordt bij een hoger niveau van complexiteit
Mechanismen	Geen bijstelling	Complexiteit van de opgave afschalen: kies benadering die omschreven wordt bij een lager niveau van complexiteit	Complexiteit van de opgave opschalen: kies benadering die omschreven wordt bij een hoger niveau van complexiteit

Tabel 2, Invloed besluitvormingscontext op benadering (TNO 2024:19)

Handelingsperspectief

Het handelingsperspectief voor brede welvaart bestaat uit adviezen over hoe doelen of ambities op het vlak van brede welvaart vertaald kunnen worden naar concrete acties in de benadering van een opgave. Het handelingsperspectief bestaat uit vier sets van adviezen voor de benadering van brede welvaart, die variëren in de wijze waarop en de mate waarin verschillende aspecten van de benadering kunnen worden ingezet – passend bij de vier niveaus complexiteit van de opgave (zie tabel 3). Elke set van adviezen bestaat uit de volgende aspecten: 1) Expertise, 2) Rollen en verantwoordelijkheden, 3) Besluitvormingscontext, 4) Participatie, 5) Informatie, 6) Adaptiviteit en 7) Evaluatie en leren.

Expertise: Afhankelijk van het niveau van complexiteit kan er gekozen worden voor het betrekken van meer diverse perspectieven. Dit kan gaan om experts uit relevante werkvelden, een mix van kennisgebieden, en variatie in theoretische en praktische kennis of strategische en praktijkkennis. Bij ‘wicked’ opgaven past transdisciplinair en systemisch werken.

Rollen en verantwoordelijkheden: Het is belangrijk om rollen en verantwoordelijkheden scherp af te bakenen om verwarring te voorkomen en effectieve samenwerking te bevorderen. Naarmate de complexiteit toeneemt, is meer aandacht nodig voor de inhoudelijke en procesmatige voorbereiding en begeleiding van het besluitvormingsproces.

Besluitvormingscontext: De context waarin de besluitvorming plaatsvindt, verwijst naar de omstandigheden waarbinnen een besluit tot stand komt. Dit omvat culturele, sociale en relationele factoren binnen een organisatie of programma, en vraagt om aandacht voor wie, wanneer en op welke wijze geïnformeerd of betrokken wordt.

Participatie: Het bepalen van welke betrokkenen en belanghebbenden op welke wijze moeten worden meegenomen, start met het in beeld brengen van de actoren en het bepalen van de wijze van participatie. Voor ‘wicked’ opgaven is vaak een intensieve quadruple helix samenwerking gewenst.

Informatie: Wat voor beslisinformatie is noodzakelijk voor de besluitvorming en welke informatie-behoefte hebben de betrokken actoren? Informatie kan variëren in hoeveelheid, breedte, diepgang en kwaliteit. Voor ‘wicked’ opgaven wordt geadviseerd om ook de kernwaarden van de opgave te expliciteren.

Adaptiviteit: Wat is het vermogen van betrokken organisaties en mensen om flexibel te zijn, bij te sturen en de aanpak aan te passen naarmate nieuwe inzichten ontstaan? Complexe opgaven vragen ruimte voor het inspelen op veranderende omstandigheden en nieuwe informatie.

Evaluatie en leren: Bij complexe opgaven zijn er voortdurend veranderingen, wat het belang van periodieke monitoring groot maakt. Evaluatie en leren kan op verschillende lagen en intensiteiten plaatsvinden, en reflexieve monitoring gericht op leren wordt belangrijker naarmate de complexiteit toeneemt.

Niveau van complexiteit 1 – Inzichtelijk	
Expertise	Betrek bredere en gedetailleerde inzichten uit de praktijk toe op de opgaven
Rollen en verantwoordelijkheden	Zorg dat helder is wie beslist en wie het besluit procesmatig en inhoudelijk voorbereidt
Besluitvormingscontext	Zorg dat je de multi-level beslissers binnen de organisatie adequaat informeert
Participatie	Kies voor 1-2 groepen voor verdieping in de wijze van interactie
Informatie	Zorg voor verbreding en verdieping van de informatie door participatie of het betrekken van praktijkexperts
Adaptiviteit	Erken dat het proces onderhevig is aan verandering, kijk periodiek waar bijsturing nodig is
Evaluatie en leren	Zorg voor periodieke reflectie en duiding van de monitoringsinformatie waarbij ook externe ontwikkelingen worden meegenomen

Niveau van complexiteit 2 – Ingewikkeld	
Expertise	Betrek bredere en gedetailleerde inzichten uit de praktijk toe op de opgaven
Rollen en verantwoordelijkheden	Zorg dat helder is wie beslist en wie het besluit procesmatig en inhoudelijk voorbereidt
Besluitvormingscontext	Zorg dat je de multi-level beslissers binnen de organisatie adequaat informeert
Participatie	Kies voor 1-2 groepen voor verdieping in de wijze van interactie
Informatie	Zorg voor verbreding en verdieping van de informatie door participatie of het betrekken van praktijkexperts
Adaptiviteit	Erken dat het proces onderhevig is aan verandering, kijk periodiek waar bijsturing nodig is
Evaluatie en leren	Zorg voor periodieke reflectie en duiding van de monitoringsinformatie waarbij ook externe ontwikkelingen worden meegenomen

Niveau van complexiteit 3 – Gecompliceerd	
Expertise	Betrek experts met aanvullende perspectieven, ook die niet direct voor de hand liggen en die niet in het team zitten.
Rollen en verantwoordelijkheden	Zorg dat de beslissers en het team wat de besluitvorming tot stand brengt goed samenwerken
Besluitvormingscontext	Ontwikkel een samenwerkingsverband tussen de betrokkenen waarbij alle beslissers hun eigen achterban goed aansturen
Participatie	Maak samen met een vertegenwoordiging van de belanghebbenden een participatiestrategie
Informatie	Zorg voor aansluiting op aanpalende initiatieven en coördineer de informatieverzameling. Maak actief gebruik van kwantitatieve rekenmodellen of tools
Adaptiviteit	Maak scenarioplanning en bijsturing integraal onderdeel van het proces
Evaluatie en leren	Organiseer naast inhoudelijke monitoring ook reflexieve monitoring gericht op leren

Niveau van complexiteit 4 - Wicked	
Expertise	Organiseer transdisciplinair en systemisch werken, waarbij verschillende perspectieven (bijv. operationeel-strategisch, kennisgebieden (opleidingen) en werkvelden) integraal onderdeel uitmaken van het team. Betrek ervaringsdeskundigen én mensen met tot afstand tot het team (voor kritische reflectie).
Rollen en verantwoordelijkheden	Zorg voor transformatieel leiderschap bij beslissers en dat het team wat de besluitvorming tot stand brengt slagvaardig blijft
Besluitvormingscontext	Organiseer co-creatie met de beslissers en zorg voor proactief, transparant procesmanagement van alle betrokkenen. Zorg indien nodig voor een (tijdelijke) uitzondering op de besluitvormingskaders (bijv. een pilot of experiment)
Participatie	Zorg voor intensieve quadruple helix (overheid, markt, kennis en burgers) samenwerking
Informatie	Maak de kernwaarden van de opgave expliciet en laat zien hoe dit invloed heeft op de gebruikte informatie
Adaptiviteit	Investeer in de verandercapaciteiten van de betrokken organisaties en mensen
Evaluatie en leren	Ontwikkel een lerend ecosysteem en vergroot het reflexief vermogen van de betrokken (leren is een staat van zijn)

Tabel 3: Handelingsperspectief brede welkvaart voor opgaven op vier complexiteitsniveaus (TNO 2024:6)

Tot slot

In dit paper hebben we een brede welvaarts kader gepresenteerd waarmee handelingsperspectief wordt gegeven voor de wijze waarop en de mate waarin brede welvaart kan worden toegepast op een specifieke opgave. Het uitgangspunt was om recht te doen aan de aan de complexiteit van de besluitvorming in de praktijk en advies te geven hoe daarmee om te gaan. De inschatting van de complexiteit van een opgave geeft richting aan de specifieke benadering, die kan worden bijgesteld op basis van de kenmerken van de besluitvormingscontext.

Het brede welvaarts kader nodigt uit tot reflectie over welke brede welvaartsbenadering passend bij een specifieke opgave en besluitvormingscontext in de praktijk en biedt ruimte om dit bij te stellen. Alle brede welvaartsbesluiten vereisen een zorgvuldig doordachte aanpak, waarbij het verschil zit in de wijze waarop en de mate waarin brede welvaart toegepast kan worden. Zo past bij een structuur- of gebiedsontwikkelingen een meer omvangrijke of diepgaande toepassing van brede welvaart dan bij een bouwvraag.

Dit kader is in verschillende iteraties tot stand gekomen. Het brede welvaarts kader bouwt voort op bekende aanpakken en concepten “die doorgaans worden gezien als nodig en nuttig in beleidsontwikkeling” (zoals het beleidskompas van de Rijksoverheid (2025)) – *maar nog lang niet altijd in de praktijk worden toegepast* (zoals het uitvoeren van een nulmeting). De verwachting is dat het eenvoudiger en effectiever wordt om brede welvaart in de praktijk te brengen als de basis van de beleidsontwikkeling op orde is.” (TNO, 2024b:33). De toepassing van het brede welvaarts kader kan daarmee worden gezien als een volgende stap in verdiepen en/of verbreden van de toepassing van brede welvaart op specifieke opgaves. Op de plandag gaan we graag in discussie over hoe toepasbaar het brede welvaarts kader is voor ruimtelijke vraagstukken en welke richtingen er zijn voor doorontwikkeling.

Referenties

ADS (2025), *Integraal ofwel samenhangend werken | Aan de slag met de Omgevingswet*, Inter-bestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet. Laatst bekeken op 9 april 2025.

Rijksoverheid (2024). *Brede Welvaart in het infrastructuurdomein*. Buck Consultants International en Waai Strategisch Adviesbureau, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Next Generation Infrastructures. Laatst bekeken op 9 april 2025.

Rijksoverheid (2025). *Sustainable Development Goals (SDG's) en brede welvaart | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving*. Laatst bekeken op 4 april 2025.

TNO (2024a). *Brede welvaarts kader*. TNO Intern rapport, 27 november 2024. Auteurs: Vonk Noordegraaf, D.M., Van Kempen, S., Premchand, Y. en Schipper-Rodenburg, C.

TNO (2024b). *Stappenplan brede welvaart. Het toepassen van een brede welvaarts perspectief in de beleidspraktijk van de Provincie Noord-Brabant*. TNO rapport, TNO 2024 R11259 2 juli 2024. Auteurs: Vonk Noordegraaf, D.M., Rambharos, S, Schipper-Rodenburg, C. en Vonk, T.

Tussen verbinden en verdwalen 'Ruimtelijke spanning' in turbulente tijden – Kan Vlaanderen leren van Nederland?

Paul Guillaume, Filip Lagiewka, Fien Batens en Clenn Kustermans

De beperking van de ruimtelijke planning in Vlaanderen door verouderde regelgeving en een gebrek aan visie.

Het falen van de Vlaamse overheid om effectief in te grijpen ten gunste van het algemeen belang.

De negatieve gevolgen van het gebrek aan ruimtelijke sturing voor de samenleving en het milieu.

De mate van vrijheid die in de Vlaamse context wordt toegestaan ten koste van ruimtelijke kwaliteit.

De vergelijking met Nederland als gidsland voor ruimtelijke planning in Vlaanderen.

Of Nederland hierin kan gidsen is de vraag, zo creatief is het beleid ook niet.

Het roepen om een paradigmaverschuiving in de ruimtelijke planning in Vlaanderen.

Het vertrouwen komt te voet en gaat te paard.

Tussen verbinden en verdwalen

'Ruimtelijke spanning' in turbulente tijden – Kan Vlaanderen leren van Nederland?

Paul Guillaume, Filip Lagiewka, Fien Batens en Clenn Kustermans

Arm Vlaanderen

Over het ruimtelijk instrumentarium in Vlaanderen

De overheid stelt als regelgever verschillende instrumenten ter beschikking, die het organiseren van de ruimtelijke dimensie van onze samenleving in goede banen moeten leiden. Door de oogwaren gaat het om twee grote categorieën:

- beleidsplannen, structuurplannen, visies: als verbeeldingen van een gewenste toekomst
- bestemmingsplannen, die aan de hand van (zeer) algemene of gedetailleerde voorschriften bepalen wat mogelijk is en wat niet met het oog op de realisatie van die gemeenschappelijke toekomst op het terrein.

In een poging om de samenleving (ruimtelijk) te sturen is het noodzakelijk om spelregels af te spreken. Door een gebrek aan regelgeving werd de nood aanvoeld voor een betere sturing van de ruimtelijke (en maatschappelijke) ontwikkeling. De eerste wet op de stedenbouw in België (Wet van 29 maart 1962, artikel 1) stelt: *"De ruimtelijke ordening van het land, de streken, gewesten en gemeenten wordt vastgesteld in plannen. Die ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel 's lands natuurschoon ongeschonden te bewaren."* Dit artikel kan worden gelezen als de "ruimtelijke grondwet" en idee om vanuit planning te werken aan een betere organisatie van de samenleving.

Om deze grip te kunnen nemen, heeft men in Vlaanderen in de jaren 1970 het gewestplan, een verordenend bodembestemmingsplan, ontwikkeld. Elke m² landoppervlak heeft een 'kleurtje' gekregen dat de bestemming van de grond bepaalt. Bij elk kleurtje passen voorschriften die bepalen wat kan en wat niet. Deze voorschriften zijn verordenend in die zin dat zowel burger als overheid zich eraan moet houden. Op zijn minst opmerkelijk is echter dat eerst is 'gekleurd' (de vlekkenplannen zijn opgemaakt) en pas later is 'nagedacht'. In de jaren 1960 werden echter de streekstudies (onderzoek) opgemaakt die de basis zouden moeten vormen van de streekplannen (visie), deze laatste zijn er helaas nooit gekomen. Nobeke pogingen, zonder resultaat, om gebiedsvisies op te maken alvorens te bestemmen. De visies opgenomen in gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen (jaren 1980 met gemeenten Bornem, Puurs en Zoersel als koplopers), moesten vechten tegen de bierkaai... want de gewestplannen blijken te determinerend. De gewestplannen zijn geen palimpsest dat mee evolueert met de tijd, maar alsof in steen gebeiteld.

Voorschriften zorgen echter voor beperkingen. "In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister", zei Goethe. Zo niet in Vlaanderen. Zeker niet in Vlaanderen. Tenzij we meester zijn in het omzeilen en aan onze laars lappen van regels. Regels zijn vervelend en beperken het individu in zijn absolute vrijheid in doen en laten. Vrijheid die in liberale context in de westerse wereld steeds belangrijker wordt. Zelfs in die mate dat in hoofde van het individu het individuele mag primeren op het algemene belang.

paul.wuillaume@omgeving.be
fien.batens@omgeving.be
filip.lagiewka@provincieantwerpen.be
clenn.kustermans@denhaag.nl

Over het vakgebied en de rol van de overheid

Ruimtelijke planning is het vakgebied dat zich bezighoudt met het plannen, inrichten en ontwikkelen van onze gebouwde en onbebouwde omgeving.¹ Van die omgeving verwachten we dat ze:

- bijdraagt tot gezonde luchtkwaliteit en verschillende ecosystemen laat floreren
- ruimte biedt om veilig te wonen en economische groei een plek te geven
- een stevig absorptievermogen heeft (tegen lange droogtes en grote hoeveelheden water kan)
- het mogelijk maakt zelfvoorzienend te zijn op het vlak van voedselproductie
- haar eigenheid van landschap en erfgoed respecteert en ruimte laat voor moderne architectuur en beeldkwaliteit.

De regelgever maakte er de voorbije decennia een sport van om zijn eigen regels stelselmatig uit te hollen om meer vrijheid te bieden: de ruimte voorzien voor onze voedselproductie doet nu dienst als opslag van versleten autobanden en caravans, woningen in de open ruimte kunnen uitbreiden tot 1.000 m³, de lijst met afwijkingsmogelijkheden is in sommige gevallen langer dan de regels zelf enz.² En er worden zelfs vergunningen afgeleverd voor bouwprojecten die regelrecht ingaan tegen de eigen regelgeving die de ruimtelijke ordening moet organiseren.

Ruimtelijke planning is ingebed in een breder maatschappelijk verhaal. Dat verhaal zwemt in deze turbulente tijden in een zee van toenemend individualisme, roekeloze winstmaximalisatie, populisme, een ontkenning of relativisering van klimaatverandering, een afzetting tegen al wat met overheid te maken. Het spiegelt zich aan de bewondering voor diegenen die kapitaalkrachtig zijn en minacht al wat zwak is. Omdat ruimtelijke planning in de eerste plaats tot doel heeft de ‘zwakke’ waarden in onze maatschappij en in onze fysieke omgeving te beschermen, en daarmee voor verbinding te zorgen, is het ook logisch dat ruimtelijke planning niet direct in de huidige maatschappelijke context op de bovenste plank ligt. Ruimtelijke planning is bijgevolg verdwaald.

Aangezien politici in de eerste plaats (uitzonderingen daargelaten) toch kijken naar een mogelijkheid om te worden herverkozen, gaan ook zij meesurfen op het huidige maatschappelijk discours. Dat geldt dus zeker voor de beleidsmakers op gemeentelijk niveau die een nauwe band hebben met hun kiezers. Wie zijn de moedigen die tegen de stroom durven zwemmen? Gaat een schepen (wethouder), een college van burgemeester en schepenen, een gemeenteraad de politieke moed hebben om onpopulaire beslissingen te nemen die indruisen tegen het individueel belang? Nochtans lijkt het de taak van een overheid het algemeen belang te laten primeren. Dat is de theorie. In de praktijk is de belangenvermenging tussen beleidsmakers en promotoren en de beïnvloeding van deze laatsten naar beleidsmakers toe, vaak zeer groot. Waar zijn de dappere en consequente gemeentelijke beleidsvoerders die durven ‘neen’ zeggen?

Het resultaat is ruimtelijke wanorde met een gigantische maatschappelijke kost. Geen bescherming tegen klimaatimpact. Biodiversiteitsverlies dat de voedselproductie in gevaar brengt. Economisch verlies door dagelijks 300 km file. Nochtans kunnen op lange termijn toch maatschappelijke baten optreden als er op korte termijn drastisch zou worden gekozen voor een duurzaam ruimtelijk beleid dat maximaal inzet op kernversterking en het beschermen van

de open ruimte.³ Recente pogingen zijn een doekje voor het bloeden en uitstel van executie. Een voorbeeld is de ‘stolp’ zoals opgenomen in het decreet woonreservegebieden⁴, waar kort door de bocht, keuzes worden doorgeschoven naar 2040 en waardoor grondspeculatie blijft, potentieel open ruimte verdwijnt enz.

Nederland gidsland?

Toont Nederland dan de juiste weg? Soms kijkt de Vlaamse planner likkebaardend noordwaarts. Nederland heeft namelijk wel degelijk een planningstraditie, en daar doen liberale tendensen maar weinig aan af. Het vak beweegt inderdaad mee met de algemene politieke wind (minder regels, meer lokale zeggenschap, gemeenten aan zet), maar tegelijkertijd is ze sterk genoeg een eigenstandige professie te blijven. Het is ondenkbaar dat de Nederlandse planning verwordt tot een “laissez-faire” naar zuiderse interpretatie. Het adagium is en blijft: ruimtelijke planning is sowieso nodig, want de kikkerruimte is beperkt, we vechten tegen het water, de natuur is belangrijk en zwak en dient daarom te worden beschermd. Het ankerpunt van de Woningwet 1901 is weliswaar lang verleden tijd, nog steeds is de huisvestingsopgave (nu: woningbouwopgave) een grote drijvende factor achter de planning.

Anders dan in Vlaanderen heeft de centrale overheid in Nederland geen gebiedsdekkend bestemmingsplan gemaakt. De Vlaamse volgorde komt ook over als een vreemde figuur. Éerst het gewest op perceelsniveau bestemmen (gewestplan jaren 1970), dán een centrale visie ontwikkelen (jaren 1990, ruimtelijk structuurplan Vlaanderen,) ná gemeentelijke initiatieven in de jaren 1980 (in eerder genoemde gemeenten zoals bijvoorbeeld Bornem, Puurs, Zoersel), en dán nog de ontwikkeling van instrumenten om de bestemmingen aan te passen (jaren 2010-2020)... komt irrationeel over. Hoewel er geen gebiedsdekkend bestemmingsplan is gemaakt, is de Nederlandse traditie sterk top-down. In essentie stelt het Rijk sinds 1901 de wettelijke kaders (de spelregels) en stippelt het een nationaal beleid (het ganzenbord, dat eens per 4-8-12 jaar wijzigt) uit. Voor bovenlokale opgaven, zoals een HSL of een nieuwe snelweg, worden wel nationale inpassingsplannen gemaakt. Algemene tendens is dat de gemeenten meer voor het zeggen krijgen. Waar het Rijk via de provincies met rode contouren grip hield op de (gefnuikte) groei van dorpskernen, is er nu het beleid van “Straatje erbij”⁵, waarin (kleine) kernen kunnen uitbreiden in landbouwgebied aangrenzend aan de kern. Gaat men hiermee het woningtekort van circa 400.000 woningen⁶? Nee, het PBL schat ongeveer 10%. En wordt Zuidplaspolder⁷ de laatste toegelaten “new-town” in een polder onder zeeniveau? Dan moeten de steden verder worden verdicht, kantorenparken en bedrijventerreinen getransformeerd. Een stad als Den Haag, bebouwd tot aan de gemeentegrenzen en de zee, heeft een groeiagenda met verdichting rond grote OV-knooppunten.⁸ De hele groei in de zuidvleugel van de Randstad (van Leiden tot Dordrecht) hangt grotendeels vast aan de OV-knooppunten. In ieder geval worden lokale overheden in staat gesteld om de groei op een creatieve manier in te richten.

3 Onderzoeksopdracht door het Vlaamse Instituut voor Technologisch Onderzoek (VITO) in opdracht van het departement Omgeving, 2017-2019
4 omgeving.vlaanderen.be/nl/decreet-woonreservegebieden
5 www.pbl.nl/publicaties/straatje-erbij
6 www.woningnoodnederland.nl/blog/woningtekort/
7 www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/versnellen-woningbouw/ontwikkeling-middengebied-zuid-plaspolder/
8 2023, Bijlsma L., van Amsterdam H., Dammers E., Harbers A., kansen rondom spookknooppunten. Pulieke meerwaarde in gebiedsontwikkeling

1 2024, Boussauw K., Ruimtelijke planning: Denken over omgeving in Vlaanderen en Brussel
2 2022, Renard P., Coppens T., Vloebergh G., Met voorbedachten rade De sluipmoord op de open ruimte

Vlaanderen en Nederland hebben een volledig andere uitgangspositie, maar groeien mogelijk naar elkaar toe omwille van ontwikkelingen in maatschappij en politiek. Liberaal beleid voert aan beide zijden de boventoon. In Nederland heeft dit de laatste twee decennia doorgewerkt in een overheid die vanaf de “top” weinig deed en een woningtekort creëerde (de huidige eigenaars knippen in hun handjes). En het beleid van “Straatje erbij” past als quick-win ook wel in een niet-visionaire agenda. Is dat dan “gepland liberalisme”? Daartegenover is in Vlaanderen de groei bij aanvang al zo ruim gemaakt (het gewestplan levert nog steeds een potentiële groei van 400.000 woningen⁹) en is de flexibiliteit zodanig toegenomen (zie de zonevreemde transformaties, het verder ‘indikken’ van lintbebouwing) dat dit ruimtelijke kwaliteit kost. Noem dat “organisch liberalisme”.

gemeenschap voorop staat en maak impact die onze gemeenten, provincies en gewest voor altijd zal verbeteren! Engageer jezelf en wordt politicus... Want wij (Vlaamse) planners, kunnen dit niet alleen."

Verdwaalde planners, ruimtelijke spanning

In deze turbulente tijden staat de ruimtelijke planning onder spanning. Er wordt veel van de ruimtelijk planner gevraagd, maar de instrumentenkist die wordt aangereikt is karig, nat en roestig, en zelf gereedschap maken is er niet bij. Het is al met al geen sinecure om dat wat het vak ideologisch verlangt, waar te maken. In plaats van te verbinden, verdwaalt de planner ook. Verdwaalt, want:

- Het gewestplan en de harde logica van economische waarde blokkeren positieve intenties om het anders en beter te doen. Visievorming verwordt tot luchtfietserij.
- Het verdwalen in de toenemende juridisering van het vakgebied waarbij visie- en beleidsvorming worden herleid tot het formuleren van algemene principes die zo vaag zijn dat niemand er aanstoot kan aan vinden: een beleidsplan opgebouwd uit ‘geitenwollensokken’ woorden.
- Het ergst zijn de hoopvolle vergezichten (in de vorm van nieuw instrumentarium), die vervolgens politiek worden gesaboteerd en uitgehold.
- De Nederlandse inslag met 1) verdichting van bebouwd gebied, 2) occasioneel een nieuw dorp in de polder en 3) heel veel dorpskernen een “straatje erbij” is ook niet het recept dat de Vlaamse patiënt doet heropleven.

En verdoofd trekt hij voort, als een Don Quichot van de 21e eeuw in het verkavelde rivierenlandschap tussen IJzer, Schelde en Maas. Een vernuftige edelman, een dolende ridder in een verroest harnas op een knol, met een papieren helm. Teveel boeken gelezen! Met naast hem een sjokkende Sancho Panza, een verre neef van Tijl Uilenspiegel misschien, kien op wat worsten en bier, hij gaat het verschil ook niet maken. Een hopeloze, dwaze ideologische strijd is het, op een slecht paard, om een onbereikbare liefde te vinden.

Oproep

Daarom volgende KRITIEKE oproep (vermoedelijk ondersteund door elke kwaliteit nastrevende Vlaamse ruimtelijke planner): *"Ben jij dé persoon met een groot hart voor het algemeen belang en heb jij het lef om écht verandering te brengen? Plannend Vlaanderen zoekt jou! Wij zoeken de witte raaf (of hopelijk meerdere raven) die niet terugschrikt voor het aanpakken van uitzonderingsmaatregelen, grondspeculatie een halt toeroept en de juiste keuzes maakt voor een eerlijke en duurzame ruimtelijke ordening! Zet je in voor een betere toekomst, waar het welzijn van de*

Ruimtelijke ontwikkeling en als afweging tussen intra- en intergenerationele rechtvaardigheid

Een tweegesprek

Barend Wind en Peter Pelzer

Planologen die een duurzamer Nederland ontwerpen, verliezen de behoefte van mensen met een bescheiden inkomen uit het oog.

Woningcorporaties en ontwikkelaars met een langetermijnvisie bouwen ruimschoots de helft van Nederland. Zij moeten het voortouw nemen in de ruimtelijke keuzes voor de toekomst.

Planologie is de belofte individuele dromen om vooruit te komen in het leven te koppelen aan collectieve actie rondom het verkleinen van ongelijkheid en het verduurzamen van ons land.

Ruimtelijke ontwikkeling en als afweging tussen intra- en intergenerationele rechtvaardigheid

Een tweegesprek

Barend Wind en Peter Pelzer

Ongelijkheid tegengaan én verduurzamen

PP:

Barend, laten we met de deur in huis vallen. Jij werkt bij woningcorporatie De Alliantie aan betaalbare woningen, intragenerationele rechtvaardigheid dus. Tegelijkertijd probeer je afwegingen over de wereld van morgen daarin mee te nemen, intergenerationele rechtvaardigheid dus, hoe brengen we onze CO₂-uitstoot omlaag en hoe houden we rekening met klimaatadaptatie? Zijn die doelen eigenlijk wel verenigbaar? Of moet je altijd compromissen sluiten?

BW:

Een gladdere marketeer zou zeggen, natuurlijk! In 2024 hebben we 1700 woningen opgeleverd. We zijn de meest bouwende woningcorporatie van Nederland. Daarmee leveren we een bijdrage aan het verminderen van de woningnood. Intragenerationele rechtvaardigheid in optima forma. Zonder grote sociale huursector zouden Nederlanders die weinig verdienen in beroerde omstandigheden wonen. We investeren bijna net zoveel in onze bestaande woningvoorraad. De Alliantie wil klimaatneutraal zijn in 2050. Intergenerationele rechtvaardigheid dus. Daarom willen we onze woningen isoleren, en aansluiten op alternatieve warmtebronnen. Ook experimenteren we *bio-based* nieuwbouw en houtbouw. Minder energieverbruik is goed voor de planeet en goed voor de portemonnee. Huizen aanpassen om hittestress te verminderen zorgt ervoor dat er minder airco's nodig zijn die de aarde verder opwarmen, én zorgen voor een aangenamere woonbeleving hier en nu. Investeren in duurzaamheid is dus net zo goed intragenerationele rechtvaardigheid als intergenerationele rechtvaardigheid.

PP:

En het eerlijke verhaal?

BW:

Volgens mij staan intergenerationele rechtvaardigheid en intragenerationele rechtvaardigheid in de dagelijkse praktijk wel degelijk op gespannen voet met elkaar, alleen zijn we ons hiervan vaak niet bewust. Laten we eerst scherp krijgen wat we met beide vormen van rechtvaardigheid bedoelen. Anders praten we langs elkaar heen. Als het over rechtvaardigheid gaat, vind ik het behulpzaam om het verdelingsvraagstuk boven tafel te krijgen. Zoals filosoof Peter Marcuse zich afvraagt: wat verdelen we precies? Tussen wie verdelen we dit goed? Wie krijgt wat, en waarom? Voor een woningcorporatie lijkt de 'wat' heel simpel: we verdelen woonruimte. We zorgen voor meer betaalbare woningen voor mensen met een bescheiden inkomen. Daarnaast herverdelen we woningkwaliteit. Gezinnen die zich op de vrije markt alleen een studio met enkel glas en een geiser kunnen veroorloven, krijgen dankzij de corporaties een gezinswoning met dubbelglas en een warmtepomp. Woningcorporaties verdelen ook locaties en daarmee ruimtelijke kwaliteit. Waar onze woningen staan, bepaalt of mensen met een bescheiden inkomen in een leefbare buurt kunnen wonen, of ze schone lucht inademen, of ze snel bij hun werk zijn, en of hun kinderen naar een goede school kunnen. Dat heeft invloed op hun levenskansen en levensverwachting. Het blijft

Dr. Barend Wind
De Alliantie
Bwind@de-alliantie.nl

Prof. Dr. Peter Pelzer
TU Delft
P.Pelzer@Tudelft.nl

schokkend dat een gemiddelde sociale huurder met een laag inkomen 15 jaar korter in goede gezondheid leeft dan een welgestelde koper.

Verdelingsvraagstukken voor planologen

Peter, jij werkt aan een hoopvol en toekomstgericht verhaal voor de ruimtelijke inrichting van ons land. Hebben we de belangrijkste delingsvraagstukken nu te pakken? Wat betekent intra- en intergenerationele rechtvaardigheid voor jou? En wat betekent dat voor de ruimtelijke keuzes die we moeten maken, in bijvoorbeeld de Nota Ruimte?

PP:

Fijn dat je rechtvaardigheid zo expliciet definieert, Barend. Daarmee krijgen we scherpte in ons gesprek, het frustreert me altijd hoe losjes begrippen als rechtvaardigheid en duurzaamheid gebruikt worden. Ik kan me goed vinden in de manier waarop je intra- en intergenerationele rechtvaardigheid benadert vanuit een woningcorporatie. Laat me daar twee dingen aan toevoegen. Ten eerste zou ik zowel intra- als intergenerationele rechtvaardigheid wat breder interpreteren dan jij dat doet. Intragenerationele rechtvaardigheid gaat wat mij betreft om de verdeling van woningen en woonkwaliteit, maar ook om buurten, om openbare ruimte, om gedeelde voorzieningen. Juist op dat schaalniveau kunnen woningcorporaties met hun langjarige betrokkenheid het verschil maken. Is het wel eerlijk dat bijvoorbeeld de voorzieningen of openbare ruimte in de ene wijk evident beter zijn dan in de andere? Dan intergenerationele rechtvaardigheid, dat gaat voor mij om de vraag of we opties openhouden voor toekomstige generaties. Dus zorgen dat iedereen de kans heeft om er iets van te maken in het leven, en het pad niet bij voorbaat al grotendeels vastligt omdat je ouders al dan niet kapitaalkrachtig zijn (niet zelden door het bezit van een woning).

Maar denk hier ook aan klimaat; er is nu veel druk om snel en veel te bouwen, maar houden we wel genoeg rekening met wateroverlast? Bijvoorbeeld door retentiebekkens aan te leggen voor als er weer een waterbom valt, zoals die op Limburg viel? In de Nota Ruimte waar je het over had gaat het over niet-afwentelen, ook niet naar de toekomst. Maar ik ben er niet van overtuigd dat we hier genoeg bij stilstaan.

BW:

Niet doorschuiven, niet afwentelen is een mooi startpunt. Hoe brengen we dit in de praktijk?

PP:

Wat zou kunnen helpen is ook een andere invulling van *procedurele* rechtvaardigheid. Dus de lange termijn veel meer een stem geven. Denk aan het idee van rechten voor de natuur, de Toekomst aan Tafel of de Bond voor Woningzoekenden. Maar wellicht leg ik nu te veel op het bord van woningcorporaties. Een directeur van een woningcorporatie zei een keer tegen me: onze primaire taak is onze huurders een fijne bezorgen, niet de wereld redden. Hoe zie jij dat?

Woningcorporaties bouwen een derde van Nederland

BW:

Peter, ik ben blij dat jij het rechtvaardigheidsbegrip oprekt. Lagere sociale klassen wonen vaker in buurten die minder leefbaar zijn, met meer stank- en geluidsoverlast, zonder sterke

buurtnetwerken die in actie komen als er iets misgaat. Met een sterke focus op het bouwen van ‘eenheden’ hebben overheden en corporaties deze trend slechts versterkt. Recent onderzoek van het Kenniscentrum voor Ongelijkheid laat zien dat ook in nieuwbouwwoningen eigenaar-bewoners in gezondere omgevingen wonen dan sociale huurders. Huurders van recent opgeleverde particuliere huurwoningen wonen overigens in nog ongezondere omgevingen. Bij de meeste woningcorporaties is betaalbaar wonen verankerd in de missie. Wonen als doel dus. Terwijl volkshuisvesters wonen traditioneel altijd zagen als middel. Middel om de arbeider te verheffen. Daar hoorde een ruimtelijke vorm bij. Het tuindorp is misschien wel het mooiste voorbeeld: betaalbare woningen, in een gezonde omgeving, met een bieb en buurthuis. Het tijd dat woningcorporaties zich weer uitspreken over de ruimtelijke inrichting van ons land, als bondgenoot van mensen met een inkomen tot modaal, nu in en in de toekomst. Woningcorporaties bouwen een derde van Nederland, waarom zouden zij zich moeten voegen naar de grillen van marktpartijen met een kortetermijnbelang?

PP:

Dat klinkt mooi, maar wat voor rol speelt intragenerationele en intergenerationele rechtvaardigheid in zo’n visie?

BW:

De laatste jaren lijkt door planologen en stedenbouwkundigen vooral te zijn nagedacht over intergenerationele rechtvaardigheid. Specifieker: over een klimaatneutrale en klimaatadaptieve leefomgeving. Versmolten met de belangen van vastgoedeigenaren in de bestaande stad is hieruit een soort van verdichtingsevangelie ontstaan: het bouwen van woonblokken met veelal kleine appartementen, in autoluwe straten, met collectief kijkgroen dat tegelijkertijd als waterberging fungeert. Vanuit het perspectief van intragenerationele rechtvaardigheid heb ik hier vragen bij. Voor wie bouwen we deze wijken? Met welk cultureel referentiepunt? Het lijken in de eerste plaats wijken die hoogopgeleiden leuk vinden wanneer zij jong en ongebonden zijn. Wanneer de consultant en de accountant op hun 35^e trouwen en aan kinderen beginnen, verhuizen ze naar een ruim opgezette jarendertigwijk. Dan de loodgieter en de verzorgende. Zij krijgen op hun 25^e hun eerste kind en moeten noodgedwongen in deze duurzame dystopie blijven wonen. Het gevolg? Te weinig ruimte voor het gezin, bang dat hun kinderen verzuipen in de wadi op de binnenplaats, en geen parkeerplek voor de – voor het werk noodzakelijke – loodgietersbus.

Planologen lijken mensen met bescheiden inkomen te vergeten wanneer ze een duurzame stad bouwen

Zijn we vergeten om de wensen van mensen met een laag tot modaal inkomen mee te wegen? We gaan in ieder geval totaal voorbij aan hun woonwensen – eengezinswoningen en kleinschalige appartementen in rustige buurten. Is het de weigering publiek geld in infrastructuur en voorzieningen in uitleglocaties te steken? Of zijn we gekaapt door het boerenbelang? Als we slechts 4% van de landbouwgrond opofferen, kunnen we een miljoen huizen bouwen én natuur toevoegen. *Problem solved*.

Biedt procedurele rechtvaardigheid een uitkomst? Ik betwijfel het. Op dit moment zijn praktisch geschoolden en mensen met een inkomen tot modaal formeel prima vertegenwoordigd. Toch gaan ruimtelijke keuzes tegen hun waarden en belangen in. Ik ben daarom fan van een sufficiëntaristische benadering, waarbij we ruimtelijke normen opstellen voor groen, voorzieningen, bereikbaarheid, die voor iedereen gelijk zijn.

Peter, ik realiseer me dat ik het nu vooral over intragenerationele rechtvaardigheid heb gehad, omdat ik dit perspectief mis in het debat. Wat mij betreft kan intergenerationele rechtvaardigheid hand in hand gaan met intragenerationele rechtvaardigheid. Droom met me mee. Hoe zou dit er op verdichtingslocaties en uitleglocaties uit moeten zien? En waar zou de balans moeten liggen?

Het belang van ontwikkelaars met een langetermijnvisie

PP: dank voor je prikkelende gedachten, Barend. Ik droom graag met je mee. Maar laat ik eerst even reageren op een aantal van je redeneringen. Hoewel ik erg ben voor toegankelijk en aantrekkelijk schrijven, denk ik dat je af en toe doorschiet in karikaturen. Zo weet ik niet of het onderscheid tussen projectontwikkelaars en woningcorporaties echt zo groot is. Ontwikkelaars als ERA Contour en Synchroon hebben behoorlijke sociale en groene ambities. Bovendien zijn ze steward-owned. Over BPD is het beeld wat diffuser, maar vaststaat dat ze zijn opgericht om een betaalbare woning mogelijk te maken voor de 'lagere' middenklasse, precies de groep die jou na aan het hart gaat. Met andere woorden: moeten we welwillende projectontwikkelaars niet meekrijgen in plaats van weg zetten? Zodat we het wegzetten kunnen reserveren voor de echte speculanten, zoals Ramphastos dat binnen een jaar 14 miljoen verdiende in Merwede. Misschien is er met dit soort maatschappijgerichte ontwikkelaars wel meer mogelijk dan je denkt.

Woonvoorkeuren van bewoners zijn overigens niet in beton gegoten. Ik denk dat we best kunnen wennen aan minder vierkante privé-meters, mits daar goede collectieve voorzieningen tegenover staan. Zoals een zwembad op het dak van Weense wooncollectieven. Of een gemeenschappelijke binnentuin. Naïef? Wellicht, Maar vergeet niet dat veel van onze huidige voorkeuren ook actief gemaakt zijn, niet zomaar ontstaan. Reclame gaf vorm aan verlangen. De behoefte aan een autootje voor de deur is niet door god gegeven. En ruimtelijke ordening gaat uiteindelijk om het conflict tussen een privébelang en een collectief belang. Je kunt als wijk met een lage parkeernorm ook besluiten dat de schaarse parkeerplaatsen toegewezen worden aan mensen die ze echt nodig hebben, zoals je geliefde loodgieter of een dokter, in plaats van aan de duurste woning.

Voorts ben je optimistischer dan ik over intergenerationele rechtvaardigheid en klimaatadaptatie. Ja, er zijn wat wadi's aangelegd en wat tegels gewipt, maar dat staat in geen proportie tot wat er op ons af kan komen. Van Utrechtse geowetenschappers begreep ik dat er al klimaatkantelpunten in gang zijn gezet die we nauwelijks snappen. Bijvoorbeeld het smelten van de Antarctische poolkappen. Dat betekent dat we moeten nadenken waar we wonen, hoe en hoelang. Nogal fundamentele vragen. En wat mij betreft is het prima om landbouwgrond in te ruilen voor woningen. Mits het a. vooral veeteelt betreft, b. het gaat om zandgronden, bijvoorbeeld bij Eindhoven en c. er gaat nagedacht wordt over de infrastructuur die moet worden aangelegd en vooral wie de rekening daarvoor betaalt.

Een droom die aanzet tot actie

Ik merk dat ik eerder pessimistischer word dan met je meedroom zoals ik beloofde. Misschien toch een poging om intragenerationele en intergenerationele rechtvaardigheid te verbinden. Ik werk met collega's nu aan een project, JustNexus, waarin we stellen dat we energie, wonen en mobiliteit veel meer moeten verbinden. Dus een corporatie kan zonnepanelen gebruiken op het dak om energie uit te wisselen met een deelauto cq. batterij. En het is ook nog een fijne woning.

De huurder krijgt een all-in rekening, die veel lager uitvalt dan wanneer hij, zij of hen aparte rekeningen voor de huur, mobiliteit en de energie zou moeten betalen. Je levert als consument wat keuzevrijheid in, maar krijgt er kwaliteit van leven voor terug. Zie je wat in die droom? (En dat de wetgeving in de weg zit weet ik, maar we zijn nu aan het dromen!)

BW:

Met dromen doe je jezelf tekort, Peter. Wat mij betreft gaat het om het voorstellen van andere, mogelijke toekomsten. Een visie is zoveel meer dan een droom. Het is de eerste stap naar een plan. Die redenering leen ik maar even van jouw project places of hope.

Ik stoor me eraan dat veel partijen zich in het ruimtelijk debat ingraven in 'there is no alternative' redeneringen. Dat is een totaal gebrek aan voorstellingsvermogen. Twee voorbeelden. Ten eerste Bouwend Nederland, dat stelt dat we alleen hoge nieuwbouwaantallen kunnen halen als we duurzaamheidseisen schrappen en minder sociaal bouwen. Ten tweede voorvechters van circulaire en duurzame stedenbouw die stellen dat de woningnood alleen binnenstedelijk opgelost kan worden 'omdat er anders geen morgen meer bestaat'. Dezelfde idealen kunnen zoveel verschillende ruimtelijke vertalingen hebben. Het is tijd om hier een publiek debat over te voeren.

Ik ben het met je eens, het Weense model geeft hoop: hoge kwaliteit woningen, veel gemeenschappelijk groen en geweldige collectieve voorzieningen. Als we dit soort wijken willen bouwen is samenwerking tussen ontwikkelende corporaties en ontwikkelaar-beleggers met een lange investeringshorizon onontbeerlijk. Het is niet mijn bedoeling om beide tegen elkaar op te zetten. Ik zie, ook in onze projecten, voorbeelden van hele waardevolle samenwerking. In Almere Poort is de Alliantie samen met Heijmans de dragende kracht achter een gebiedsontwikkeling met 1400 woningen: sociale huur, middenhuur, koop. Prachtig!

Het grootste probleem blijft dat woningcorporaties en ontwikkelaars met een langetermijnperspectief gevangen zitten in hetzelfde systeem, waarbij zij grond moeten verwerven op een vrije markt (inmiddels overigens een oligopolie). Stel je eens voor dat bouwgrond zoveel zou kosten als agrarische grond. Wat zou er dan veel kunnen: betaalbare en duurzame woningen met veel groen, een natuurspeeltuin met buurtcafé, een bieb, een zwembad en een hoogfrequente busverbinding. Wat horen we? Zo'n maatschappelijk bouwprogramma heeft een 'onrendabele top', omdat de gronden ver boven de maatschappelijke waarde in de boeken staan. Dus wordt er beknipt op het aantal kamers van de sociale huurwoningen, wordt er roofoverval gepleegd op de planeet, en parasiteren nieuwe wijken op het vervoers- en voorzieningenaanbod van de bestaande stad. Een groot verschil met Wenen overigens, waar de gemeente actieve grondpolitiek bedrijft, en een speciaal geormerkte bouwbelasting gebruikt voor de financiering van betaalbare huizen.

Willen we dat partijen met een langetermijnbelang schouder aan schouder strijden voor inclusieve en duurzame buurten? Dan moeten we ons ook een voorstelling maken van de kaders waarbinnen het systeem functioneert.

Het gaat niet alleen om wonen!

Peter, ons voorstellingsvermogen richt zich vooral op het wonen. Wat mij betreft kunnen we het niet over ruimtelijke ordening en stedenbouwkundige principes hebben zonder de inrichting van onze economie in ogenschouw te nemen. Mijn startpunt: de economie is er om brede welvaart te genereren voor zoveel mogelijk mensen. Planologen lijken nu vaak voor het gemak het

omgekeerde te accepteren: de economie ontwikkelt zich autonoom, waarbij we inkomensongelijkheid en metropoolvorming op de koop toe moeten nemen. Met inkomenspolitiek en volkshuisvesting slijpen we vervolgens de scherpe randjes ervan af. Hoe ziet onze economie eruit, als we brede welvaart centraal stellen? Specifieker, wat is brede welvaart in een context waarbij steeds meer senioren zorg nodig hebben? En waarin die zorg geleverd moet worden door steeds meer alleenstaanden, samengestelde- en gescheiden gezinnen waarin alle leden van het huishouden werken? Wat voor stedelijke vorm hoort daarbij? En wat voor mobiliteitssysteem?

PP:

Ha Barend, ik ben het helemaal met je eens dat we onszelf moeten blijven voorstellen wat een andere samenleving zou kunnen zijn. Hoe moeilijk ook. Het cliché wil dat de Vlaming met een baksteen in de buik geboren is, maar daarmee vergeten we dat we dat beeld van woningbezit iedere dag weer bestendigen in hoe we met elkaar omgaan en hoe we het belastingsysteem hebben ingericht. Ik had bijvoorbeeld liever nooit een huis gekocht, veel gedoe en het maakt de gesprekken die je hebt vaak niet interessanter – zonnepanelen, hypotheekrenteaftrek etc. – maar voor veel woningzoekers is er simpelweg geen alternatief. Met torenhoge huizenprijzen als gevolg. En dan ben ik nog in een zeer geprivilegieerde positie. Dus ja, ontketen dat voorstellingsvermogen. Maar laten we dat ook vooral doen over onze ‘institutionele verbeelding’ zoals Ward Rauws en ik in een ander Plandagpaper betogen: de regels van het spel die minder tastbaar zijn, maar onze ruimte wel scheppen. Denk aan het belastingsysteem, grondexploitaties en allerlei gewoonten, zoals het idee dat iedereen recht zou moeten hebben op een parkeerplaats voor de auto, zelfs in behoorlijk stedelijk gebied (Van der Maas, 2025). En laten we dan ook – ik besef dat dit als een platitude klinkt – groots durven dromen, maar ook klein durven doen. Small wins zoals Katrien Termeer dat noemt of prefiguratie waarbij je doet alsof de toekomst er al is, zoals ontgroeiplanologen betogen. ‘Lage landen, hoge contrasten’, is het thema van deze Plandag. Een slotvraag dan Barend. Moeten we streven naar een toekomst waar die contrasten minder worden omdat de polarisatie hand-over-hand toeneemt? Of is die diversiteit juist iets om te koesteren?

Vooruitgangsplanologie. Een stap vooruit voor iedereen

BW:

We zijn met velen, Peter. Jij koopt een huis terwijl je eigenlijk wil huren. Iemand anders verhuist naar Amsterdam voor een baan, terwijl ze liever in Assen had willen blijven wonen. Weer iemand anders wil wel met het OV naar het werk, maar stapt toch in de auto. Veel mensen maken negatieve keuzes, omdat ze het gevoel hebben niet anders te kunnen. Terwijl institutionele verbeelding voor de meeste mensen weinig aantrekkingskracht heeft, kunnen veel mensen zich wél een beter leven voorstellen.

Als volkshuisvester zou ik een lans willen beken voor vooruitgangsplanologie, waarbij we individuele vooruitgang voor iedereen (intragenerationele rechtvaardigheid) koppelen aan collectieve duurzame ontwikkeling. We weten wat mensen willen: Meer ruimte. Meer keuze. Meer tijd. Onze levens worden steeds ingewikkelder, omdat we meer werken dan ooit tevoren, onze vrienden en familie wonen verder weg, en we worden geacht steeds meer voor onze omgeving te zorgen. Ons ruimtelijk systeem raakt burn-out. Een omslag naar brede welvaart versterkt lokale economieën en zorgt voor werkgelegenheid in de zorg, bij de (semi) overheid, of bij producenten van duurzame bouwmaterialen. Dat geeft ruimte om onze middelgrote steden te versterken, en nieuwe steden te bouwen, waar mensen willen wonen. Waar de huizen aantrekkelijk zijn en het zomers koel blijft in de schaduw. Waar banen in de omgeving te vinden zijn, waardoor je tijd

overhoudt voor sport of mantelzorg. Waar je je auto kan parkeren in een keurig weggewerkte garage, maar de snelbus eigenlijk comfortabeler is. Diversiteit is er. Ongelijkheid kunnen we tegengaan.

Referenties

Maas, M. van der (2025) De Stad en de Auto. Trancity*Valiz
Pelzer, P. (2014) ‘Tegen Verkeersmodellen’. Verkeerskunde (7/2014). Beschikbaar via:
Tegen Verkeersmodellen (VK 7/2014) | Verkeerskunde
Vanoutrive, T. & K. Boussauw (2014) Het mobiele land ter wereld. Maklu/Garant

VERBINDEN door HISTORISCHE REFLECTIE

Doutsen Krol, Bert van der Moolen en Ron de Vrieze

Naar een integrale (onderwijs)methode voor een toekomst robuuste leefomgeving vanuit inter-subjectieve behoeften en intra-objectieve belangen

Krisztina Varró

Leren uit het verleden: de vergeten erfenis van de Nederlandse feministische geografie en planologie als bron van stedelijke herverbeelding

Noor Vet

Wie plande de planner? Een beknopt overzicht van de pioniersjaren van sociaalruimtelijk onderzoek in Nederland

Naar een integrale (onderwijs)methode voor een toekomst robuuste leefomgeving vanuit inter-subjectieve behoeften en intra-objectieve belangen

Doutsen Krol, Bert van der Moolen en Ron de Vrieze

Naar een integrale (onderwijs)methode voor een toekomst robuuste leefomgeving vanuit inter-subjectieve behoeften en intra-objectieve belangen

Doutsen Krol, Bert van der Moolen en Ron de Vrieze

Inleiding

De ontwikkelingen, waar we op alle schaalniveaus (mondiaal – nationaal – regionaal – lokaal), middenin zitten, vragen iets van onze huidige manier van ontwerpen, bouwen, beheren en ervaren of beleven van ruimte. Het beperken of verzachten van de gevolgen in het streven naar een gezonde leefomgeving vraagt ook veel inzet en improvisatievermogen van onze samenleving. Ruimte vragen zoals klimaatadaptatie, energietransitie, grondstofwinning, natuurherstel, landbouwtransitie en woningbouw concurreren om ruimte in zowel stedelijke als landelijke gebieden. Daarbij draait het soms om korte termijn oplossingen. Terwijl de noodzaak om 'ver-te-kijken' ook nodig is om samenhang en overzicht te krijgen¹. Vanwege de gelijktijdigheid, de maatschappelijke prioriteit, de soms extern gestuurde prioriteit van deze ruimtevragers en de huidige inrichting die belemmerend kan werken voor veranderingen, is een meer integrale benadering nodig.

Binnen het onderwijs van de Hanze wordt volop gewerkt aan nieuwe manieren om de studenten vaardig en competent te maken als aankomend professional in een sterk veranderende wereld. Het benadrukken van integraliteit en complexiteit op de diverse gebiedsniveaus binnen de domeinlijnen van de opleiding Built Environment (Bouwkunde, Civiele Techniek en Ruimtelijke Ontwikkeling) vraagt de nodige inspanningen, waarbij de doelgroep – de student – centraal moet staan. Waar liggen de verbindingen tussen deze domeinen en hoe kunnen die worden ontwikkeld? In het veld worden inmiddels de eerste positieve ervaringen opgedaan in het ontwikkelen van een aanpak gericht op klimaatadaptatie, biodiversiteitsversterking en energietransitie, bijvoorbeeld in de toepassing zoals door Strootman Landschapsarchitecten voorgesteld met het ontwikkelplan voor het Landschapspark De Rotte tussen Rotterdam en Bentwoud². Anders leren denken is dus noodzakelijk geworden, zo wordt ook door Roorda betoogd³. Hoe pakken we die gewenste integratie nu met elkaar en met onze eerstejaarsstudenten op⁴?

In deze paper wordt ingegaan op het ontwikkelen van handvatten om complexe ruimtelijke vraagstukken beter c.q. begrijpelijker aan te pakken. Welke integrale benadering of modelmatige representatie daarvan kan een bijdrage betekenen, zodat de BE-student inzicht krijgt in de complexiteit van ruimtevraagstukken én handelingsperspectieven om deze aan te passen, passend bij het schaalniveau van het gebied. De focus ligt hierbij op de introductie en toepassen van begrippen zoals gebiedspaspoort, actorenanalyse en co-creatie. Het onderliggende idee is dat het uiteindelijk gaat om het ontwikkelen van een methode die de waarden van verschil-

1 Zie College van Rijksadviseurs, file:///C:/Users/moob/Downloads/20220913+CRa+advies+PEH+-+Hef-boom+voor+een+schone+toekomst.pdf, 2025)

2 Strootman landschapsarchitecten, 2025, <https://strootman.net/projecten/landschapspark-de-rotte/>)

3 Roorda, N., Basisboek Duurzame Ontwikkeling, 5e editie, 2025

4 Er loopt sinds kort een Master Sociaal-Ruimtelijke Transitie management bij de Hanze, waarbij ruimtelijke vraagstukken vanuit diverse invalshoeken integral worden benaderd. (<https://www.hanze.nl/nl/opleidingen/deeltijd/master/sociaal-ruimtelijk-transitiemanagement-hanzepro?tab=tab1>)

Drs. Doutsen Krol (Hanze, Built Environment/Lectoraat Klimaatadaptatie)

Dr. Bert van der Moolen (Hanze, Built Environment/Lectoraat Klimaatadaptatie)

Dr. Ing. Ron de Vrieze (Hanze, EnTrance, Facilitator Learning Community Urban Energy)

lende belangen en sociale behoeften uitdrukt in rationale getallen en verhoudingen en waarmee ruimtelijke complexiteit beter wordt begrepen. Met deze methode, de 6-P methodiek van de Vrieze⁵, wordt gezocht naar oplossingen om zo'n gezamenlijk ontwerpproces te vergemakkelijken. De paper wordt afgesloten met enkele aanbevelingen om de slag naar een meer integrale aanpak te stimuleren.

Menselijke behoefte

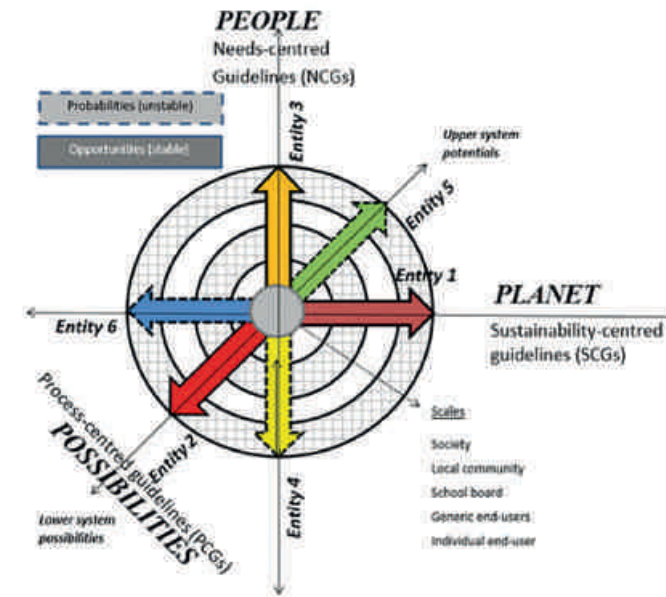
Met de huidige ontwikkelingen verandert logischerwijs de menselijke behoefte mee aan een leefbare gebouwde omgeving om in te wonen, te werken en te leren. Daarmee veranderen ook de belangen van actoren, die deelnemen aan het creëren van die veranderende waarden. Dit geldt voor alle onderscheiden gebiedsniveaus, waarbij het gebiedspaspoort een goed middel is tot die niveauverdeling te komen. Stakeholders (alle betrokken actoren) met hun belangen en behoeften kunnen als systemen hierin worden gedefinieerd. Het is van groot belang dat ook de stakeholders inspelen op deze ontwikkelingen door nauwer en meer integraal te gaan samenwerken (bijvoorbeeld in de vorm van co-creatie) met bijvoorbeeld bewoners, gebruikers, maatschappelijke platforms en ontwerpers. In de praktijk is het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsvormen een belangrijk aandachtspunt.

De eerste stap is het scheiden van diverse belangen op verschillende niveaus. Daardoor ontstaat meer overzicht en kan de integratie van ontwerp en proces in evenwicht worden gebracht. Door het scheiden van het ruimtelijk planologisch ontwerp in verschillende lagen (van regio tot wijkniveau of zelfs tot binnenshuis) kunnen maatschappelijk perspectieven en belangen vanuit verschillende gezichtspunten als verschillende systemen worden gehanteerd. Deze kunnen tegengesteld zijn; de één vanuit bijvoorbeeld natuurwaarden, de ander vanuit economische waarden. Maar ze kunnen ook (deels) overlappen of deels in het proces samen opgaan. Relaties tussen de systemen, welbekend zijn begrippen zoals milieu-economisch, politiek-economisch, sociaal-economisch zeggen bijvoorbeeld allen iets over belangen vanuit economisch perspectief. Deze waarden raken elkaar als het ware op verschillende systeemniveaus, waarin de perspectieven en de verschillende belangen op allerlei lagen (de schaalniveaus van gebieden) deels overlappen en deels tegenstrijdig zijn. Deze lagen kunnen met de 6-P methodiek op hun subjectieve en objectieve waarde worden gewogen. Aangezien we het hier niet direct over een enkele individu hebben, maar over behoeften van groepen (bewoners) spreken we van inter-subjectief. En, aangezien we het niet hebben over duurzame ontwikkeling systemen, maar over verschillende specialismen en disciplines, spreken we niet over inter-objectief maar over intra-objectief. De uitkomst moet op regionale en lokale of micro schaal toepasbaar zijn.

6-P Methodiek

De basis van de 6-P methodiek is gebaseerd op zes menselijke behoeften (Figuur 1):

De ene stap volgt bijna vanzelfsprekend de volgende stap binnen dat complexe proces dat start met 'het gevoel' in plaats van alleen 'rationele besluitvormingen'. Binnen de ruimtelijke planning



Figuur 1: Menselijke behoeften (de Vrieze, 2019)

zou 'dat gevoel' wellicht duidelijker moeten worden benadrukt, waarmee wellicht ook meer verbondenheid en draagvlak kan ontstaan.

De theorie van 6-P methodiek bouwt voort op eerdere uitspraken en presentaties, zoals die van de Club van Rome⁶, die nadrukkelijk wees op de grenzen aan groei. En ook de 3P benadering van Elkington⁷ People, Planet, Profit (later Prosperity) waren ook alleen maar bedoeld om de wereld te laten inzien dat het een niet zonder het ander kan, en dat systemen integraal zijn verbonden. Onderzoek van De Vrieze (2019) gaf aan dat het beter is te spreken over de 6-P methodiek. In dit stuk leggen we een associatieve verbinding tussen de verschillende beoordelings- en wegingssystemen, die met elkaar verbonden zijn vanaf het niveau van menselijke behoeften inter-subjectief tot aan het niveau van stakeholders (actoren) binnen het uiteindelijk kader van duurzame ontwikkeling. En daarmee ook de studenten voorstellen deze aanpak te gebruiken voor het aanleren van de juiste vaardigheden voor het ontwikkelen van een meer integrale aanpak. In tabel 1 wordt 6-P methodiek weergegeven. De opsomming van subjectieve en objectieve systemen wordt samengevat in zes identiteiten met ieder een waarde: het proces van de 6-P methodiek. Hiermee wordt zichtbaar dat het doel van de methodiek gericht is op een duurzame balans: een stabiel en continu evenwicht tussen de sociale omgeving en de natuurlijke omgeving. Door een grotere bewustwording van natuurlijke patronen, zoals hoe menselijke behoeften kunnen worden vervuld en door daarnaast te kijken naar systemen in de natuur, kan de invloed van individuen én van de gemeenschap als geheel beter begrepen.

5 De Vrieze, R., 2019, https://www.entrance.eu/custom/uploads/2023/11/HANZE220082_White-Paper_Print_V3.pdf

6 Club van Rome, <https://www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/>, 197

7 Elkington, 1998, Cannibals with Forks

	Mogelijke traag veranderende stabiele syeem invloeden (opportunities)			Waarschijnlijk snel veranderende onstabiele systeeminvloeden (probabilities)		
						
6P Entiteiten	Planet	Possibilities	People	Particularities	Potentials	Proliferations
Vertaling	Aarde	Systeemgrens mogelijkheden	Mensen	Bijzonderheden	Potentiële bijdragen	Proliferaties (groei)
Wegingssystemen						
Wegingsfactoren	40%	25%	15%	10%	6%	4%
Behoeft	Zekerheid	Variatie/ Spanning	Verbondenheid	Speciaal zijn	Bijdragen	Ontwikkelen
PESTEL/ELSEPT	Environmental	Legal	Sociological	Economic	Political	Technological
Duurzame ontwikkeling	Milieu	Juridisch	Sociaal	Economisch	Politiek	Technologisch
Milieuzorgen [duurzaamheid]	Schaarste	Monocultuur effecten	Verbroken verbindingen	Dominantie door een soort	Terugval in aantallen	Uitsterven soorten
Milieukansen [duurzaamheid]	Toepassen oneindige bronnen	Zorgen voor diversiteit	Zorgen voor ver-binding/coherentie	Soortenrijkdom stimuleren	Gezondheid	Uitbreiding populaties
Menselijke schaal van ontwikkeling (Human Scale Development) [duurzaamheid]	Leefomgeving (interacteren)	Gelijke rechten en keuze hebben (hebben en doen)	Erbij horen (zijn)	Zelf-vertrouwen (zijn)	Zorg voor anderen (doen)	Leren (hebben)
Programma van eisen [ontwerp]	Functioneel	Esthetisch	Sociaal	Financieel	Duurzaamheid	Techniek
Morfologische factoren [ontwerp]	Zichtbare draagstructuur	Flexibiliteit in veranderen	Verbindingen, samenhang	Verrassende en bijzondere elementen	Adapteren van veranderingen	Uitbreidingsmogelijkheden
Biofilisch ontwerp (naar Browning, Ryan & Clansey) [ontwerp]	Verbinding met de natuur, voorspelbaar en veilig	Zintuiglijk verrassend (lucht, water, licht); mysterieus en natuurlijk	Verbinding met natuurlijke materialen	Herkenbare biologische vormen en patronen	Symbiotisch bijdragen aan natuurlijke systemen	Complexiteit en volgorde-lijkheid
Schaalvoorbeeld toepassingen [ontwerp]	Heldere structuur van de bebouwde omgeving, de gebouwen en ruimte-indeling	Variëteit aan soorten wijken, onverwachte gebouwen, (open) ruimten, en plekken	Logische relaties tussen gebouwen, eenheid met de omgeving en binnenin gebouwen	Speciale wijk, speciaal vormgegeven gebouw, bijzondere details aan gebouw, kunst, speciale indeling/ruimte	Adapteermogelijkheden nieuwe gebouwen, inbreidingen, upgrading en verduurzamen gebouwen, aanpassen inrichtingen	Groei buiten de kaders van reguliere bouwmethoden en bebouwing, uitbreidingen, nieuwe ruimten en inrichting

Disciplines [proces]	Milieukunde	Rechten	Sociologie	Econoom	Politiek	Techniek
Beroepen [proces]	Milieukundige /LCA specialist	Juridische medewerker	Psycholoog/ Coach/ Socioloog	Financieel deskundige	Wethouder, Raadslid	Technoloog
Teamrollen (naar Belbin) [proces]	Afmaker, monitor	Onderzoeker	Teamwerker	Specialist, 'plant'	Coördinator	Vormgever
Intrinsieke motivatie (naar Self Determination Theory) [proces]	Competent zijn (Heteronome factor)	Autonoom zijn	Verbonden zijn (Heteronome factor)	Autonoom zijn	Weldadig zijn naar anderen (Heteronome factor)	Autonoom zijn

Tabel 1: 6-P methodiek (bron: De Vrieze, 2019)

Essentieel is dat het gaat om de zes met elkaar verbonden entiteiten, die zich met dezelfde karakteristieke eigenschappen op verschillende niveaus uiten.

Hierbij zijn drie traag op veranderingen reagerende dimensies te onderscheiden, die daarmee als stabiel kunnen worden beschouwd:

- 1. People (Mensen)
- 2. Planet (Aarde)
- 3. Possibilities (Kansen en mogelijkheden)

De andere drie dimensies zijn veel sneller adaptief reagerend:

- 1. Particularities (Bijzonderheden)
- 2. Potentials (Potentiële bijdragen)
- 3. Proliferations (Uitbreiding en groei).

Het risico hierbij is dat deze drie bij te snelle veranderingen het totale systeem instabiel kunnen maken! Welke interventies en ingrepen dan noodzakelijk zijn, is nog onduidelijk. In het intersubjectieve systeem vormen de behoeften aan zekerheid, afwisseling en sociale verbinding gezamenlijk een stabiele factor. Daartegenover staan de behoeften aan betekenis, persoonlijke groei en het leveren van een bijdrage, die als instabiele factor worden beschouwd. Kijkend naar het intra-objectieve systeem, dan houdt de stabiele factor verband met bijvoorbeeld milieu, recht en sociologische aspecten, terwijl de instabiele factor gerelateerd is aan economische, politieke en technologische domeinen. Deze factoren en hun samenhang bepalen gezamenlijk hoe individuen en groepen functioneren en zich ontwikkelen binnen de samenleving.

Wanneer bijvoorbeeld een nieuw politiek beleid het systeem beïnvloedt door dynamische factoren die destabiliserend of ontwrichtend zijn -zoals door de plotselinge introductie de vele wind- en zonneparken - brengt dit onverwachte effecten teweeg, waaruit al snel blijkt dat het energienet de (te)veel opgewekte zonne-energie niet flexibel genoeg kan verwerken. Om deze snelle veranderingen te kunnen adapteren moet ook de wetgeving dat aankunnen. Daardoor ontstaat instabiliteit, omdat het systeem dergelijke veranderingen niet zonder meer kan opnemen. Hiermee willen we de dynamiek van een complex adaptief systeem introduceren, niet als vaak gehanteerde 'wicked problem', maar juist als een methode dat hier een handelingsperspectief biedt voor studenten om mee te werken.

Door de 6P-methodiek toe te passen op basis van het eerdergenoemde raamwerk is het duidelijk dat een oplossing niet te vinden is in de huidige benaderingen van ruimtelijke vraagstukken en ontwerpen. Die benadering is te veel afhankelijk van het eigen systeem en geeft prioriteit aan financiële, politieke en technische factoren, maar heeft onvoldoende ruimte voor de omgevingsfactoren, juridische mogelijkheden en ambities en sociologische effecten. Met behulp van het 6P-methodiek kunnen deze aandachtspunten bijdragen aan het vinden van nieuwe richtingen en meer samenhang tussen de belangen van de doelgroepen.

De belangen binnen de RO-sector

Het zal geen verbazing oproepen als het beeld van het omgaan met nieuwe ruimtelijke uitdagingen er ééntje is van een worsteling om tot een gezonde en duurzame gebouwde omgeving te komen. De ruimte moet voldoen aan de behoeften van de samenleving, lokale gemeenschappen, eindgebruikers en (groepen) individuele betrokkenen. De oorzaak van de worsteling ligt zoals gezegd in allemaal verschillende en niet zelden tegenstrijdige belangen. Nieuwe wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet⁸ en de Wet Versterking Participatie op Decentraal Niveau⁹ kunnen wellicht het proces verbeteren om beter met de complexiteit van de actuele ontwerp opdrachten te kunnen werken en zo meer balans te creëren vanuit de menselijke behoefte. Maar de recente introductie van beide wetten vraagt tijd om tot de eerste ervaringen en evaluaties te komen. In de tussentijd werkt het Kabinet Schoof samen met medeoverheden, marktpartijen en woningcorporaties om de gegroeide stapeling van lokale regels en procedures aan te pakken en de ervaren regeldruk te verminderen. Dit programma heet STOER, Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen¹⁰. Deze beweging versterkt op korte termijn de instabiliteit van het systeem, omdat op voorhand niet duidelijk is wat de uitkomsten zullen zijn en of deze de juridische toets kunnen doorstaan en voldoende draagvlak krijgen. Wat opvalt is dat er sprake lijkt te zijn van een drietal belangrijke veranderingen, waardoor de samenleving adaptiever lijkt te worden:

1. Eindgebruikers worden meer centraal gesteld in het ontwerp- en ontwikkelingsproces;
2. Het lineaire proces van materialen omzetten naar een circulair proces, dus naar het hergebruik (energiebronnen/opslag van energie);
3. Gebouwde omgeving flexibeler en beter aanpasbaar maken om voorbereidt te zijn op bijvoorbeeld extreme neerslag.

Aan de worsteling ligt ook ten grondslag dat binnen het RO-domein er activiteiten zijn gericht op ontwerpen, bouwen en onderhouden, maar ook van financiering, exploitatie en transformatie op het gebied van technische en economische bedrijfsdomeinen. De vele verantwoordelijkheden zijn nogal versnipperd geraakt en dienovereenkomstig georganiseerd. In eerste instantie is het dus noodzakelijk om de organisatie ingrijpend te wijzigen, zodat beter voldaan kan worden aan de actuele en toekomstige eisen. Helaas is ook binnen het ruimtelijke domein sprake geweest van veronachtzaming van de menselijke factoren. De nadruk ligt op een ingenieursachtige opstelling, waarbij men voornamelijk rationele, objectieve en technologische methoden gebruikt. Om dit te

8 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2024-01-01>

9 <https://wetgeving.kalender.overheid.nl/Regeling/WGK010370>

10 <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/bouwberaad/schrappen-tegenstrijdige-en-overbodige-eisen-en-regelgeving-stoer>

corrigeren kan de 6-P methodiek worden gebruikt. En kunnen aanvullende eisen en toekomstige technologische ontwikkelingen inzichtelijk worden gemaakt om veranderingen in verschillende kennisdomeinen op te vangen. Het resultaat hiervan wordt dan een raamwerk voor ontwerp en processen van bijvoorbeeld nieuwe woonwijken en gezonde leefomgeving, en ook recreatie, natuur etc. Dit raamwerk vergemakkelijkt het proces van systeemontwikkeling zodanig, dat zelfs aspecten die normaal gesproken niet aan bod komen in ruimtelijke ontwerpen nu wel benoemd worden.

Een voorbeeld: hoe kan de 6-P methodiek in de praktijk werken voor studenten?

De 6-P methodiek kan worden ingezet voor analyse van gereedgekomen projecten, participierend voor lopende projecten en bij onderzoek naar toekomstige potentiële projecten. Het gaat dus om het ontwerp en het proces. Hieronder volgt een voorbeeld van een analyse van een (bestaand) ontwerp. Wanneer studenten bijvoorbeeld beginnen aan hun module RO6 in het derde studiejaar, hebben ze enige voorkennis gekregen over ruimtelijke analyse en sociale analyse. Stapsgewijs worden ze dan verder geïntroduceerd in de samenhang tussen deze en andere PESTEL gerelateerde factoren die de belangen vanuit verschillende perspectieven al in kaart brengen.

De hier geïntroduceerde systeemtheorie, als een paradigma van waaruit integraal en gewogen de PESTEL factoren kunnen worden ingezet voor een analyse, biedt de mogelijkheid zowel de subjectieve kant als objectieve kant te belichten. Aangezien een maatschappelijk perspectief niet hetzelfde hoeft op te leveren dan een bewonersperspectief voor een ruimtelijk ontwerp en de waardering daarvoor, biedt juist dit paradigma een mogelijkheid tot iteratie van belangen en behoeften. We spreken van belangen als het om intra- en inter-objectief gaat (respectievelijk lokale, of nog grotere systemen) en van intra- en inter-subjectief als het om behoeften van individuele bewoners of een groep bewoners uit een wijk bijvoorbeeld gaat. Dat wil niet zeggen dat het een zwart-wit systeem is, maar dat het systeem zoveel te kleiner zoveel te subjectiever wordt en vice versa zoveel te groter, zoveel te meer objectief. Beide lopen in elkaar over en zullen elkaar beïnvloeden. Het systeem is zoals eerder vermeld, gebaseerd op zes menselijke behoeften. Al het objectieve en dynamiek komen voort uit deze behoeften. Dit vormt een zogenaamde 'social fractal': een complex systeem waarin patronen zichzelf steeds opnieuw herhalen. Deze stap zal voor studenten enige abstractie en tijd vragen om tot zich te nemen. Anderzijds kan de toenemende complexiteit hiermee sterk worden gereduceerd en veel beter worden begrepen. Zoals uit alweer jarenlange ervaringen met studenten en externen opgedaan in learning communities (Hanze) en uit de Hanze Leergang "Inleiding in de Energietransitie" is ook geleerd hoe plannen vooraf, in de tussentijd gemonitord, en als evaluatiemethode kunnen worden ingezet om te worden getoetst.

Als laatste onderdeel van bijvoorbeeld 2,5 uur in een serie van colleges en een doorlopende opdracht, waar de studenten van deze Leergang hun ruimtelijke plannen hadden afgerond, kon met een aantal simpele vragen al een eenvoudig beeld worden geschetst van de werking van de 6-P methodiek. Over vragen zoals 'voor wie hebben jullie het plan gemaakt om te kunnen presenteren', moest vaak nog eerst goed over nagedacht worden. Dat betekende dat een stakeholderanalyse nodig is voor de bewustwording op over wiens perspectief gaat het hier eigenlijk. Vervolgens konden de vragen vanuit de 'social fractal' worden gesteld met inbegrip van de associatieve termen, zoals die in het 6-P model verticaal zijn te vinden. Zie Bijlage 1 voor een overzicht. Studenten werden na een korte inleiding al snel als eerste gevraagd:

1. Wat maakt dat de ontvanger (bijvoorbeeld de gemeenteraad) jullie plan als betrouwbaar, goed doordacht beoordeelt? Schrijf zoveel mogelijk punten op.

De vervolgvraag luidt dan:

- 2 Wat maakt dat de ontvanger het plan ook wel uitdagend en verfrissend vindt, zonder dat het teveel aan zekerheid inboet?

Vervolgens werd afgesloten met vragen zoals:

3. Wat maakt dat jullie je verbonden voelen (met bewoners?);
4. Wat maakt het zo speciaal (is de gemeente de eerste in NL?);
5. Wat maakt dat de raad voelt dat ze bijdragen (aan een beter milieu);
6. Wat maakt dat de raad voelt dat ze zich hiermee verder ontwikkelen (uitbreidingsplan, natuurontwikkeling etc.).

Studenten bleven schrijven, al werd het steeds lastiger naarmate de lijst werd aangevuld. Deze specifieke opmerkingen werden in het lokaal plenair opgeteld per factor en de percentages werden op een flipover berekend. Dit beeld ontstond:

1. Zekerheid kwam steeds als circa 40% terug, Variatie 25%, Sociale verbondenheid 15%, etc. en daar waar het verhoudingsgewijs een factor te laag scoorde, werd herkenkend gezegd "dat zijn we helemaal vergeten mee te nemen...". Vervolgens werd de theorie verder toegelicht met al eerder geanalyseerde voorbeelden (het min of meer verankeren van het systeem).

In het kort kan worden samengevat dat de reacties van studenten onderling verschilden. Een deel (iets meer dan de helft) van de studenten kon ermee uit de voeten. Zij zagen als het ware direct 'het licht' en gaven ook aan hier nog veel meer mee te kunnen en willen doen. Een deel van de studenten waren nog min of meer vol ongeloof en een beetje sprakeloos. 'Hoe kan dit?' was een belangrijke opmerking uit deze groep. Het resterend deel van de deelnemers vond de abstractie interessant, maar ook wel (te) groot. Zij hadden meer tijd nodig om hiermee iets te gaan doen.

Terug naar de student en de klas!

De zoektocht naar vernieuwend onderwijs om, aansluitend aan de veranderende werkelijkheid om ons heen, de studenten van Hanze Built Environment na hun studie met de juiste professionele houding, gedrag en vaardigheden de markt op te sturen, vergt nog veel sturing, tijd en aandacht. In Bijlage 2 bij deze paper wordt een voorbeeld van hoe een meer integrale aanpak eruit zou kunnen zien, gepresenteerd. De intentie is om vanaf jaar 1 hiermee te starten en de complexiteit naar jaar 3 toe te laten toenemen aan de hand van praktijkopdrachten. Daarbij ook tegelijkertijd samenwerking zoekend met andere Hanze opleidingen en Hanze kenniscentra én met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere onderwijsinstellingen. Dat vraagt nog sturing en begeleiding. Tegelijkertijd is in deze paper ingegaan op de voordelen van een meer integrale benadering door gebruik te maken van bijvoorbeeld de 6-P methodiek. Het leidt tot andere vragen en aandacht voor de menselijke behoeften in de maatschappelijke veranderingen. Om deze vernieuwingsslag te maken wordt deze bijdrage afgesloten met enkele aanbevelingen, waarover we graag in gesprek gaan.

Aanbevelingen

1. Maak gebruik van leergemeenschappen om tot een vruchtbare uitwisseling te komen van kennis, ervaring en inzicht;
2. Zet het maatschappelijk middenveld, ondernemers en bewoners in om actueel en relevant onderzoek te ontwikkelen en sluit het onderwijs daarop aan;
3. Organiseer en faciliteer samenwerking tussen de onderwijsgevende onderdelen van de Hanze;
4. Maak gebruik van het netwerk van de Hanze bijvoorbeeld in de samenwerking met andere Hogescholen.

Bijlage 1

Voorbeeld vragenlijst als ondersteuning voor het in kaart brengen van het maatschappelijk (top-down) perspectief van intra-subjectieve belangen

Vragenlijst vanuit maatschappelijk perspectief (ter ondersteuning)		
No.	Wf.%	Entiteiten en hun factoren
1	40	Zekerheid: Welke factoren spelen een rol vanuit de menselijke behoefte aan zekerheid om in balans te zijn met de wensen van bewoners, lokale bestuur en regio? Milieu: Welke materialen en energiesystemen kunnen aan het milieu bijdragen (zoals biodiversiteit) en vanuit omgevingsfactoren ecosystemen verbeteren, rekening houdend met de biologische waarden van bewoners en hun leefmilieu (zoals waterkwaliteit, gewasbeschermingsmiddelen), lokale, regionale en mondiale schaafeffecten (klimaatverandering), en daarmee schaarste aan natuurlijke habitat vermijden, het gebruik van hernieuwbare circulaire (hulp)bronnen, en relaties tussen kleine en grotere ecosystemen in relatie met het plan voor een nieuw ruimtelijk ontwerp? Functioneel: Welke specifieke kennis is nodig om de functionele specificaties van het ruimtelijk ontwerp te specificeren? Structuur: Hoe verhoudt het nieuw ruimtelijk ontwerp zich tot de morfologische structuur van de gebouwde omgeving?
2	25	Variatie: Welke factoren spelen een rol vanuit de menselijke behoefte aan variatie/nieuwe uitdagingen om in balans te zijn met de wensen van bewoners, lokale bestuur en regio? Juridisch: Welke materialen en energiesystemen dragen bij aan de (juridisch gedekte) bescherming van ecosystemen, rekening houdend met de gezonde leefomgeving van bewoners en lokale en regionale schaafeffecten, en bij het streven naar vermindering van monoculturen, het stimuleren van het gebruik van hernieuwbare bronnen en stimuleren van verbeteren van ecosystemen (zoals biodiversiteit) in relatie tot het plan voor een nieuw ruimtelijk ontwerp? Esthetisch/landschappelijke waarden: Welke kennis is nodig om de esthetische landschappelijke waarden en kwaliteiten te specificeren? Flexibiliteit: Hoe verhoudt het nieuwe ruimtelijk ontwerp zich tot de morfologische structuur van de gebouwde omgeving?
3	15	Verbinding: Welke factoren spelen een rol vanuit de menselijke behoefte aan verbinding om in balans te zijn met de wensen van bewoners, lokale bestuur en regio? Sociologisch: Welke materialen en energiesystemen dragen bij aan de sociologische kant van de systemen, rekening houdend met bewoners, regionale en mondiale schaafeffecten, en vermijden van volledige ontkoppeling tussen deze systemen, maar juist bevorderen van het gebruik van hernieuwbare hulpbronnen en ecosysteem in relatie het plan voor een nieuw ruimtelijk ontwerp? Sociaal: Welke kennis is nodig om de sociale, educatieve visie, identiteitsspecificaties te specificeren? Verbondenheid: Hoe verhoudt het nieuwe ruimtelijk ontwerp zich tot de morfologische structuur van de gebouwde omgeving?

4	10	Betekenis: Welke factoren spelen een rol vanuit de menselijke behoefte aan betekenisgeving/specialiaal zijn. Zich willen onderscheiden om in balans te zijn met de wensen van bewoners, lokale bestuur en regio? Economisch: Welke materialen en energiesystemen dragen bij aan de significantie van de systemen, rekening houdend met de gezonde leefomgeving van de bewoners, en lokale, en regionale schaafeffecten, en het daarbij vermijden van economisch gewin als overheersing, maar het wel stimuleren van het gebruik van hernieuwbare hulpbronnen en ecosystemen in relatie het plan voor een nieuw ruimtelijk ontwerp? Financieel: Welke kennis is nodig om is samenhang met andere factoren economische groei (binnen grenzen) mogelijk te maken en te specificeren als financiële kansen? Singulariteit: Hoe verhoudt het nieuwe ruimtelijk ontwerp zich tot de morfologische structuur van de gebouwde omgeving
5	6	Bijdrage: Welke factoren spelen een rol vanuit de menselijke behoefte aan bijdragen om in balans te zijn met de wensen van bewoners, lokale bestuur en regio? Politiek: welke materialen en energiesystemen bijdragen aan de politieke factor van ecosystemen, rekening houdend met de lichamelijke eisen van de eindgebruikers, de kwaliteit van het interieur, het schoolgebouw, lokale, regionale en mondiale schaafeffecten, en ontwenning vermijden, het gebruik van hernieuwbare hulpbronnen en ecosysteemrijkdom stimuleren in relatie tot het plan voor een nieuw ruimtelijk ontwerp? Duurzaamheid: Welke kennis is nodig om de ambities als specificaties van 'duurzaamheid' te specificeren? Aanpassingsvermogen: Hoe verhoudt het nieuwe ruimtelijk ontwerp zich tot de morfologische structuur van de gebouwde omgeving?
6	4	Groei: Welke factoren spelen een rol vanuit de menselijke behoefte aan groei/zich willen ontwikkelen om in balans te zijn met de wensen van bewoners, lokale bestuur en regio? Technologisch: welke materialen en energiesystemen dragen bij aan de groeifactor van ecosystemen, rekening houdend met de lichamelijke eisen van de eindgebruikers, de kwaliteit van het interieur, het schoolgebouw, lokale, regionale en mondiale schaafeffecten, uitsterven voorkomen, het gebruik van hernieuwbare hulpbronnen stimuleren en ecosysteemuitbreiding in relatie het plan voor een nieuw ruimtelijk ontwerp? Technisch: Welke kennis is nodig om de technologische specificaties te specificeren? Uitbreidbaarheid: Hoe verhoudt het nieuwe ruimtelijk ontwerp zich tot de morfologische structuur van de gebouwde omgeving.

Bijlage 2

Voorbeeld: Onderwijsopzet voor de integrale adaptieve aanpak van complexe ruimtelijke vraagstukken op verschillende schaalniveaus.

[illegible]

(P) = Political
(E) = Environmental
(S) = Sociological
(T) = Technological
(EC) = Economical
(L) = Legal

Leren uit het verleden

De vergeten erfenis van de Nederlandse feministische geografie en planologie als bron van stedelijke herverbeelding

Krisztina Varró

Stellingen

1. Bestaande stedelijke toekomstbeelden schenken te weinig aandacht aan sociale duurzaamheid en zijn onvoldoende verankerd in een genuanceerde kennis van de planningsgeschiedenis.
2. De Nederlandse feministische geografie en planologie van de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw biedt cruciale inzichten voor het (opnieuw) problematiseren van de samenhang tussen ruimtelijke orderingsbeleid en emancipatie in de brede zin.
3. Planningsbeleid moet zich nadrukkelijker op sociale reproductie oriënteren door expliciete aandacht te besteden aan geslachtsspecifieke tijd-ruimtelijke strategieën en activiteitenpatronen en aan de plek die (onbetaalde, veelal door vrouwen verrichte) zorgarbeid hierin inneemt.
4. Een emancipatie-gericht planningsbeleid is niet denkbaar zonder een interdisciplinair gevormde geografische én planologische kennisbasis over steden en verstedelijking en een meerschallige, blijvende kennisinfrastructuur.
5. Wij moeten ons voorstellingsvermogen meer uitdagen om de werkelijk geëmancipeerde en zorgzame stad van de toekomst te verbeelden én de discussie aangaan met betrekking tot de uiteenlopende mogelijke interpretaties hiervan.

Leren uit het verleden

De vergeten erfenis van de Nederlandse feministische geografie en planologie als bron van stedelijke herverbeelding

Krisztina Varró

"Perhaps, to imagine the future differently, we need to start with history"
(Sandercock, 1998: 29)

Inleiding

'Stedelijke transitie', 'transformatieopgave', 'toekomstbestendige verstedelijking' – deze veelgebruikte termen uit het huidige stedelijke planningsdiscours onderstrepen de breed erkende urgentie van het (her)verbeelden van duurzame en leefbare steden. Kijkend naar de vele reflecties die tot doel hebben de stad en verstedelijking zich anders voor te stellen vallen twee dingen op. Ten eerste wordt er bij het formuleren van toekomstbeelden – op enkele uitzonderingen na (bijv. Lennartz & de Vries, 2024) – amper ernaar gekeken hoe dezelfde of vergelijkbare dilemma's in het verleden zijn bediscussieerd of aangepakt. Ten tweede, ondanks de principële erkenning van de integrale samenhang van economische, ecologische en sociale duurzaamheid lijkt de nadruk, hoe subtiel dan ook, vooral op de eerste twee te liggen.

Illustratief hiervoor is dat in de Nationale Omgevingsvisie (Ministerie van BZK, 2020), die de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland schetst, 'het zorgen voor sterke en gezonde steden en regio's' pas als derde prioriteit verschijnt, na die met betrekking tot klimaatadaptatie en energietransitie, en het bevorderen van een duurzaam economisch groeipotentieel. Bekende stedelijke wensbeelden neigen eveneens vaak naar een focus op het ecologische en/of het economische. Zo verschijnt de imaginaire stad als een autovrije of zelfs post-fossiele stad (zie Pelzer & Versteeg, 2019), of als een stad geënt op een post-kapitalistische, ontgroeiende economie. Onlangs lijkt er wel een toenemende behoefte aan meer 'mensgerichte' benaderingen in de stedelijke ontwikkeling (Janssen, 2024). Ondanks, of juist vanwege de vermenigvuldiging van begrippen met betrekking tot het sociale – denk aan diversiteit, rechtvaardigheid, welzijn of sociale cohesie – blijft dit laatste domein echter opvallend onderbelicht in concrete voorstellen.

Deze bijdrage beoogt om deze twee lacunes – het gebrek aan historisch besef en de relatief ondergeschikte rol van het sociale in toekomstbeelden van de stad – aan te pakken. Dit wordt gedaan, in een eerste stap, door het belichten van het gedachtegoed en de inzet van Nederlandse feministische geografen en planologen in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw. De herontdekking van dit rijk gedachtegoed is pas recent in gang gezet door een collectief bij de afdeling Sociale Geografie en Planologie aan de Universiteit Utrecht waar de auteur onderdeel van is (zie van der Craats et al., 2025; Zill et al., 2024). Na deze bespreking in vogelvlucht worden enkele sleutelaspecten van deze ten onterechte genegeerde erfenis gedistilleerd om te pleiten voor de heropleving van feministische geografie en planologie.

Strijd om emancipatie in de ruimte

De opkomst van feministische geografie en planologie in Nederland

Het streven naar emancipatie, in de zin van maatschappelijke gelijkwaardigheid van vrouwen en mannen in kansen, rechten en plichten, vormde zich in West-Europa en Noord-Amerika in de context van de welvaarts groei van de jaren '60 en de daarmee samenhangende, toenemende democratisering en pluralisering aan waarden. De feministische emancipatiebeweging droeg bij aan het bekritisieren van vanzelfsprekend geachte maatschappelijke en culturele opvattingen door diep verankerde ideeën met betrekking tot het traditionele kerngezin, bestaande uit een mannelijke kostwinner en een zorgende moeder, aan de kaak te stellen.

In Nederland vonden feministische ideeën vroeg weerklank onder een relatief kleine maar gedreven groep sociaal-geografen en planologen en vormden de bron van hun kritiek, al vanaf de vroege jaren '70, op het emancipatie hinderende karakter van de gebouwde omgeving. Daarmee liepen ze voorop in vergelijking met hun zusters in 'het geïndustrialiseerde Noorden' (bijv. Hayden, 1980) in het bekritisieren van naoorlogse ruimtelijke planning die gestoeld was op modernistische ideeën van functiescheiding. Het verstedelijkingsbeleid, vastgelegd in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) voorzag gebundelde concentratie, oftewel de geleide spreiding van bevolking en banen vanuit de steden naar de zogenaamde 'groekernen'. Volgens een vandaag nog steeds gangbare interpretatie kwam dit beleid mede tot stand omdat "[d]e wens van jonge gezinnen om buiten in het groen te kunnen wonen, niet onredelijk [werd] gevonden" (de Klerk & van der Wouden, 2021: 172). De tot nu toe onderbelichte inzichten van feministisch sociaal-geografisch en planologisch onderzoek van weleer laten een heel ander licht schijnen op dit beleid en haar impact. Feministisch-ruimtelijk onderzoek bekritiseerde de scheiding die verstedelijkingsbeleid (impliciet) maakte tussen betaalde, productieve arbeid die doorgaans verricht werd door mannen buitenshuis en de onbetaalde zorgarbeid uitgevoerd door de huis-vrouw. Als gevolg van deze vanzelfsprekend geachte scheiding waren de opzet en inrichting van groekernen namelijk afgestemd op de vermeende ruimtelijke behoeftes van het geïdealiseerde kerngezin, waardoor vrouwen hun ontplooiingsmogelijkheden sterk beperkt zagen. De scriptie *De buitenshuis werkende gehuwde vrouw en de stadsplanning* (Röling-van Kempen, 1972) wees als een van de eersten erop dat bij het opstellen van plannen voor de ruimtelijke structuur onvoldoende rekening werd gehouden met de veranderende maatschappelijke rol van vrouwen. Hoewel tussen 1960 en 1985 het aandeel buitenshuis werkende gehuwde vrouwen steeg van 7% naar 36% (Bloeme et al., 1988: 39), waren vervoersnetwerken lang afgestemd op de woon-werkverkeer van mannen. Hiermee werd de combinatie van werk en zorgarbeid – doorgaans de opgave voor de vrouw – een grote uitdaging. Vrouwen die geen betaalde baan hadden waren wederom thuisgebonden en leidden een 'geïsoleerd bestaan' in de 'buitengewoon benauwende' suburbs, zoals gesteld in stukken met de veelzeggende titels *Tijdsbesteding en ruimtelijk bereik van groene weduwen*¹ en *Het is altijd rustig in de nieuwbouwwijken* (van Engelsdorp Gastelaars & Maas Droogleevers Fortuijn, 1976, en d'Ancona & van Eys, 1977, respectievelijk). D'Ancona en van Eys (1977) brengen ook ter sprake dat woonwensen die voortvloeiden uit – t.o.v. het als norm gestelde kerngezin – 'afwijkende' relatie- of samenlevingsvormen helemaal genegeerd waren door de eenzijdige, vrijwel

geheel uit gezinswoning bestaande woningbouwprogramma's van de groekernen (zie Bloeme et al., 1988). Hun misschien meest radicale voorstel was dat "het verrichten van betaalde arbeid beperkt te worden tot ongeveer 4 uur per dag" om te bewerkstelligen dat eenieder de nodige tijd heeft voor "de verzorging van zichzelf en mensen waarmee wordt samengeleefd" (p. 33).

Geografie- en planologiestudenten en junior onderzoeksters in met name Amsterdam, Utrecht en Nijmegen speelden een prominente rol in het formuleren van feministische kritiek vanaf eind jaren '70. Ze organiseerden vrouwenoverleggen en studiedagen, stelden leesbundels samen en kozen het tot dan genegeerde perspectieven van vrouwen als focus van hun (afstudeer)onderzoeken. Illustratief voor deze laatste waren de scripties *Ruimte voor vrouwen?* van van Meijel (1981) en die getiteld *Vrouwen in een nieuwbouwwijk: vastgebouwd?* van Jansen en Vulto (1981). Van Meijel's scriptie richtte zich op de betekenissen en belemmeringen die in Lelystad in huurwoningen wonende vrouwen zonder betaalde baan gaven aan het suburbane milieu. Jansen en Vulto (1981) onderzochten de belemmeringen die vrouwen met jonge kinderen tegenkwamen bij het ondernemen van activiteiten buitenshuis. In 1979 werd ook een interuniversitaire en interdisciplinaire themagroep *Wonen en de positie van de vrouw* opgericht. Deze stelde zich als doel om probleemgericht onderzoek te doen naar de rol van vrouwen als gebruikster van de gebouwde omgeving alsook als participant in de besluitvorming met betrekking tot wonen, bouwen en ruimtelijke ordening (van Schendelen et al., 1982).

Emancipatoire ambities voor het ruimtelijk beleid...

De periode vanaf begin jaren '80 tot de jaren '90 zag de verdere institutionele verankering van initiatieven die vrouwenbelangen in de stedenbouw en ruimtelijke ordening behartigden. Plaatselijke *Vrouwen Advies Commissies voor de Woningbouw* (VAC's) gevormd door 'geïnteresseerde vrouwen' verspreidden zich al sinds midden jaren '40 om advies te geven m.b.t. de gebruikskwaliteit en het woonplezier van woningen; in 1976 bestonden er inmiddels rond de 200 (Vos-de Koning, 1976). Begin jaren '80 kwamen hier nieuwe platformen bij. De institutionalisering van emancipatiebeleid kwam steeds meer op gang (van Doorne-Huiskens et al., 2017), wat leidde tot een stijgende kennisbehoefte. De overheid stelde subsidies beschikbaar en faciliteerde hiermee het verdere uitbouwen van kennisinfrastructuur op het gebied van emancipatie en ruimtelijk beleid.

Zo kreeg de *Stichting Vrouwen Bouwen Wonen* (1983), die als doel stelde om de invloed van vrouwen ten aanzien van bouwen en wonen te vergroten, een subsidie voor twee jaar van de 'Direktie Coördinatie Emancipatiebeleid' van de Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd in 1984 o.a. als basisondersteuning voor haar coördinerende taken. Binnen het NIROV (Nederlandse Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting) ontstond het werkverband *Vrouwen in de Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting* (1983) met als doel om aandachtspunten te formuleren vanuit emancipatie-optiek naar beleidsinstanties toe voor de uitwerking van concrete plannen. Ook provinciale en lokale overheden toonden toenemende erkenning van het emancipatiebelang en traden op als opdrachtgever. Het is te vermoeden dat inmiddels afgestudeerde studenten sociale geografie en planologie die tijdens hun opleiding in aanraking kwamen met feministisch gedachtegoed een niet te onderschatten rol hebben gespeeld bij de totstandkoming en uitvoering van opdrachtonderzoek. Met name Provinciale Planologische Diensten vroegen om wetenschappelijke kennis over toekomstige ruimtebehoeftes voor de uitwerking van provinciale streekplannen. Een goed voorbeeld hiervan is het exploratief onderzoek geïnitieerd door de Provinciale Planologische Dienst van Noord-Holland naar hoe verschillende typen huishoudens in Haarlem, Enkhuizen en Stede Broec hun leven inrichten, eventueel taken combineren en welke rol de gebouwde omgeving daarbij speelt. Het onderzoek, uitgevoerd in

1 Het gebruik van de term 'groene weduwe', samengesteld uit het planologische begrip "groene hart" en de uitdrukking "onbestorven weduwe", werd een bron van intens debat. Sommigen vonden dat de term ten onrechte suggereert dat het isolement en eenzaamheid van vrouwen voornamelijk kan worden toegeschreven aan de afwezigheid van hun man (Brunt: 1976); anderen vonden de term "nog niet zo slecht" (d'Ancona, 1977: 18).

samenwerking met het Instituut voor Sociale Geografie van de Universiteit van Amsterdam en gepubliceerd in het rapport *Van hot naar her* (Droogleever Fortuijn et al., 1987), zette de sterke traditie van tijd-ruimtebudgetten-analyse voort die de Nederlandse feministische geografie van oudsher kenmerkte.

Veranderingen in beleid boden wel nieuw stof voor kritische reflectie. De opeenvolgende studies van het bovengenoemde NIROV-werkverband getiteld *Vrouwen en de compacte stad* (NIROV-werkverband Vrouwen in de Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting², 1985), *Surburbane gebieden naar 2000* (NIROV-werkverband Vrouwen, 1987) en *Bestemmen met een emancipatoir oog* (NIROV-werkverband Vrouwen, 1988) wijdden zich aan de koerswijziging die het verstedelijkingsbeleid doormaakte in de jaren '80 (zie Figuur 1). In de context van economische stagnatie van die periode werd het beleid van gebundelde concentratie geleidelijk vervangen door een beleid gericht op concentratie in de centrale steden (de Klerk & van der Wouden, 2021). De studies plaatsten kritische kanttekeningen door een feministische lens bij deze kentering in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen zoals o.a. een groeiende deelname van vrouwen aan betaalde arbeid met behoud van onbetaalde zorgarbeid, en vergrijzing (NIROV-werkverband Vrouwen, 1987). Zo wees het rapport *Vrouwen en de compacte stad* (NIROV-werkverband Vrouwen, 1985) erop dat hoewel de door de compacte stad-benadering geïmpliceerde stedelijke verdichting vrouwvriendelijk mocht ogen, hij niet per se zou leiden tot een reductie van woon-werkafstanden en een makkelijkere combinatie van betaald en onbetaald werk voor alle vrouwen. Verschillende categorieën vrouwen hebben immers "elk een ander (gewenst) activiteitenpatroon en waarschijnlijk andere eisen ten aanzien van de inrichting van de stad" (NIROV-werkverband Vrouwen, 1985: 2). Een ander kritiekpunt van het rapport was dat er onvoldoende beleidsaandacht was geschonken aan de bereikbaarheid van recreatieplekken en het creëren van een gedifferentieerd voorzieningenaanbod. Op een meer fundamenteel niveau uitte de studie tenslotte de kritiek dat geen van de besproken nota's uitgaat "van een toekomstbeeld met gelijke posities van vrouwen en mannen" (NIROV-werkverband Vrouwen, 1985: 29).



Figuur 1: Studies van het NIROV-werkverband Vrouwen in de Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV-werkverband Vrouwen, 1985, 1987, 1988)

In een vervolgrapport wordt als concrete stap richting een geëmancipeerde ruimtelijke ordening de toetsing van bestemmingsplannen op emancipatoire aspecten – zoals de grootte en type voorziene woningen, 'aanpassingsvermogen', functiemenging, de bereikbaarheid van diverse voorzieningen en sociale veiligheid – voorgesteld (NIROV-werkverband Vrouwen, 1988). Dit zou bijdragen tot het verwezenlijken van de scenario van "[e]en pluriforme maatschappij anno 2015", met als hoofdkenmerk "dat een ieder, ongeacht sexe of burgerlijke staat, tot de pensioengerechtigde leeftijd zowel betaalde, huishoudelijke als overige onbetaalde arbeid verricht" (NIROV-werkverband Vrouwen, 1988: I). Verder wordt gesteld dat in ruimtelijk opzicht een dergelijke maatschappij wordt gekenmerkt "door een grote veelzijdigheid. Monotonie in het ruimtelijk beeld is verdwenen en heeft plaats gemaakt voor een ruimtelijke opbouw van Nederland waarin een ieder zich optimaal kan ontplooien" (NIROV-werkverband Vrouwen, 1988: I, nadruk toegevoegd). Emancipatie, oorspronkelijk gebruikt door feministische geografen en planologen om diverse ruimtelijke vrouwenbelangen te behartigen heeft een overkoepelende betekenis gewonnen.

...en hun teloorgang

In 2015 was niet alleen de pluriforme maatschappij zoals hierboven geschetst ver te zoeken maar waren de ruimtelijke toekomstvisies hieromtrent zo goed als vergeten. Een omvattende analyse van de oorzaken reikt verder dan wat de omvang van deze bijdrage toelaat, maar er zijn enkele factoren en ontwikkelingen die kunnen worden genoemd. In de jaren '90 maakte de naoorlogse welvaartstaat geleidelijk plaats voor een centrale overheid met verminderende sturingsambities en -mogelijkheden op het gebied van de ruimtelijke ordening; marktwerking, deregulering en decentralisering wonnen aan terrein (Buitelaar, 2024). Mede door maatschappelijke individualisering verloor emancipatiebeleid – dat volgens critici nooit verankerd is geweest in een heldere en consistente overheidsvisie (van Doorne-Huiskens et al., 2017) – aan momentum en coherentie. Vanaf de tweede helft van de jaren '90 brokkelde de institutionele infrastructuur van emancipatie af (van Ostaijen & Wolf, 2024), ook in het ruimtelijk domein. Subsidiestromen droogden op, en zo ook opdrachtonderzoek met betrekking tot emancipatie en ruimte. De ooit gekoesterde wens om via een netwerk-strategie de invloed van lokaal feministisch activisme te verbinden en naar 'hogere' schalen van machtsuitoefening en besluitvorming uit te breiden (van Loon & Tersteeg, 1984) bleef onvervuld.

Leren uit het verleden

Op eerste gezicht lijken anno 2025 veel ideeën van feministische geografie en planologie aanwezig in het stedelijke ontwikkelingsdiscours. Zo is er een groeiende erkenning voor de noodzaak om het fysieke met het sociale te verbinden (Burger, 2024), en is verstedelijking besproken als sociale opgave die belangrijke aandachtspunten met zich meebrengt voor de 'sociaal-geïnspireerde planner' zoals levensloopbestendigheid, het mengen van generaties en leefstijlen, en fysieke én sociale veiligheid (cf. Duijn et al., 2023). Deze bijdrage pleit echter voor de noodzaak van een échte heropleving van feministisch geografisch en planologisch gedachtegoed. Zonder de pretentie van volledigheid worden hieronder twee met elkaar nauw verbonden lessen uitgelicht die kunnen (moeten) worden getrokken – geen afgebakende lessen in de vorm van kant-en-klare oplossingen, maar in de vorm van perspectieven op de stad, verstedelijking en planningsbeleid.

Ten eerste moeten we teruggrijpen op de kernbodschap van de feministische geografie en planologie dat de stad niet primair als een plek van productie en consumptie mag worden gezien, maar als een plaats die bestaat bij de gratie van zorgpraktijken in de brede zin van het woord, dus dankzij activiteiten die essentieel zijn voor de instandhouding van het menselijk leven. Hieruit

volgt dat planningsbeleid zich indringender op sociale reproductie dient te oriënteren en deze niet langer ondergeschikt mag stellen aan productie voor winst en betaalde arbeid – dit werkt namelijk emancipatie tegen. Het meest recente Emancipatiemonitor (CBS, 2024) bevestigt dat wij ons nog steeds bevinden in een tijd van ‘gemankeerde emancipatie’ (Breedveld & Van den Broek, 2003, zie Galle et al., 2007: 24) waar de arbeidsparticipatie van vrouwen weliswaar is toegenomen, maar – ondanks de gedeelde wens van gelijke taakverdeling – de zorgtaakparticipatie van mannen geen evenredige groei heeft doorgemaakt. Vrouwen worden ook bijna zes keer zo vaak alleenstaande ouder (vrouwen van Caribische of Surinaamse afkomst nog vaker) en verlenen vaker (langdurige) mantelzorg. In de constatering van het Ruimtelijk Planbureau van bijna 20 jaar geleden dat “[de] moderne mens het steeds drukker [krijgt] (Galle et al., 2007:7) kunnen zich waarschijnlijk velen vinden, maar rennen van ‘hot naar her’ blijft het meest van toepassing op de dagelijkse ervaring van vrouwen. Tegelijkertijd is de belangstelling voor (geslachtsspecifieke) tijd-ruimtelijke strategieën en activiteitenpatronen, die nog enigzins aanwezig was begin jaren 2000, helemaal verdwenen. De al eerder aangehaalde Nationale Omgevingsvisie legt de focus erop “dat onze steden gezond, aantrekkelijk, veilig en schoon zijn om in te wonen en te werken” (Ministerie van BZK, 2020: 109). De visie besteedt echter geen aandacht aan het creëren van de ruimtelijke voorwaarden voor een “zo comfortabel en efficiënt mogelijk dagelijks bestaan” (Galle et al., 2007: 44), waarin voor velen – met name vrouwen – de zorg voor anderen een centrale plaats inneemt. Een van de stellingen en tevens kritiekpunten van het rapport *Ruimte, beperkend of bevrijdend?* uit 1984 is nog steeds van toepassing en verdient om in volle lengte te worden geciteerd: “Instanties op het gebied van de ruimtelijke ordening houden vooral rekening met formele werkgelegenheid. Hiermee wordt de betekenis van huishoudelijke arbeid genegeerd en wordt voorbij gegaan aan de groeiende betekenis van andere activiteiten buiten dit officiële circuit om. Onderzoek naar de verschuivingen tussen formele, informele en huishoudelijke arbeid en de ruimtelijke consequenties hiervan verdient een hoge prioriteit” (van Putten, 1984: 64).

Deze laatste opmerking biedt een brug naar een tweede les of beter, set lessen met betrekking tot verschillende, samenhangende aspecten van kennis(productie) over de stad en verstedelijking. Feministisch geografisch en planologisch onderzoek was vernieuwend door de toepassing van (destijds) “minder gangbare van dataverzameling zoals interviews, observaties, casestudies en tijd-ruimte en geldbudgetonderzoeken” (van Putten, 1984: 64) en door haar epistemologische blik die de ‘gesitueerde kennis’ (Haraway, 1988) van het individu tot een erkende bron van planningskennis heeft verheven. Een moeilijk toegankelijke bron, dat wel: zoals Stokkers en Tummers (1987: 97) treffend opmerkten “rijst de vraag of een planologe (met betaalde baan) adequaat een beeld kan vormen van het activiteitenpatroon van bijvoorbeeld een bijstandsmoeder”. Voor de heropleving van feministisch geografisch en planologisch gedachtegoed moet er nieuw leven worden geblazen in de ooit sterke Nederlandse traditie van interdisciplinair geografisch-planologisch onderzoek dat de gedifferentieerde ervaring en impact van stedelijke structuren in kaart wist te brengen. Verder moet de kennisinfrastructuur worden herbouwd. Buitelaar (2024: 34) merkt op dat de “afstand tussen beleidsvorming en -uitvoering soms te groot [is]” en pleit voor het ophalen van ervaringskennis door “langdurige en intensieve interacties met lokale betrokkenen” via een sub-nationale institutionele structuur, bijvoorbeeld regiokantoren. Vanuit een feministisch perspectief zouden deze regiokantoren ook moeten bijdragen aan een hernieuwde beleidsaandacht voor de tijd- en ruimteknelpunten die burgers ervaren, evenals voor de *gesitueerde* ervaringskennis van degenen die (onbetaalde) zorgtaken verrichten, al dan niet in combinatie met betaald werk.

Conclusie

Leren uit het verleden is voor ruimtelijke planning, een per definitie toekomstgericht werkveld, allesbehalve vanzelfsprekend. Dit is des te meer het geval omdat de huidige maatschappelijk-politieke context in meerdere opzichten – denk onder andere aan mondialisering, digitalisering, toenemende individualisering en de veranderde rol van de overheid – wezenlijk complexer en dus uitdagender wordt ervaren dan enkele decennia geleden. Voor het formuleren én verwezenlijking van meer omvattende, ook sociaal duurzame langetermijnvisies voor stedelijke gebieden hebben we echter een beter langetermijngeheugen nodig. Zoals Pelzer (2024: 49) treffend opmerkt “zijn [er] historisch gegroeide patronen die ons voorstellingsvermogen in de weg zitten”. Als het gaat om de verbeelding van een werkelijk geëmancipeerde en zorgzame stad, dan blijken deze hinderende patronen nog dieper in het verleden te zijn verankerd (denk aan patriarchaat) dan in het geval van het wensbeeld van de fossiele stad bijvoorbeeld. Het herstel van genegeerde bijdragen tot de planningsgeschiedenis zoals die van feministische geografen en planologen is daarom ontontbeerlijk. Volgend Sandercock (1998) kunnen we stellen dat door dit herstel tevens gemarginaliseerde *change agents* van weleer erkend worden en hun constructieve kritiek op (vroeger) gangbare planningspraktijken als een gelijkwaardige bijdrage tot planningskennis gewaardeerd wordt. Hierdoor fungeert de erfenis van feministische geografie en planologie ook als een herinnering aan verzet én als een bron van inspiratie voor het afbreken van versteende opvattingen en institutionele structuren, vanuit welke marginaliseerde positie dan ook (cf. Sandercock, 1998).

Ten slotte kunnen en moeten we historisch inzicht ook gebruiken om bewust te blijven van de fundamenteel politieke aard van planningskennis. Feministische geografen en planologen vonden zich in de afkeur van de gevestigde ruimtelijke orde, maar er was ook een ideologisch verankerde oneenigheid tussen degene die, in ieder geval voorlopig, geen vergaande eisen stelden maar ‘slechts’ erom vroegen dat ruimtelijke ordening betere voorwaarden schept voor (vrouwen) emancipatie; en de meer Marxistisch geïnspireerde critici die fundamentele maatschappelijke veranderingen nastreefden (zie Kok & Boerlage, 1981; de Ruiter, 1982). Vragen we ‘maar’ om een divers aanbod aan collectieve voorzieningen en bereikbare, kwalitatief goede openbare ruimtes zodat het geven van zorg vergemakkelijkt wordt (en daardoor mogelijk/hopelijk aantrekkelijker voor mannen), of zoeken we aanknopingspunten met andere meer radicale richtingen (denk aan ontgroei) en eisen we de beperking van betaalde arbeidsuren en een gelijke taakverdeling? Zoals Maza formuleert, “[i]n order for the past to serve its best purpose we must not freeze it in place, we must argue about it” (Maza, 2017: 236). Deze paper hoopt een bijdrage te hebben geleverd aan de heropening van discussies over hoe sociale duurzaamheid, en binnen dat kader emancipatie, verbeeld en gerealiseerd moet worden voor en in de stad.

Dankwoord

Deze publicatie maakt deel uit van het project ‘Her city, her story: Uncovering the legacies of Dutch feminist geography and planning’, uitgevoerd door Jasmijn van der Craats (Erasmus Universiteit Rotterdam), Michiel van Meeteren, Marielle Zill en de auteur zelf (Universiteit Utrecht, Departement Sociale Geografie en Planologie). Het onderzoek is mede gefinancierd door een subsidie van de Van Eesteren-Fluck & Van Lohuizen (EFL) Stichting.

De auteur wil graag haar dank aan het onderzoeksteam uitspreken voor de inspirerende discussies waarop deze bijdrage voortbouwt alsook voor de feedback op deze paper, en neemt alle verantwoordelijkheid voor eventuele onjuistheden en fouten.

Referenties

- Bloeme, L., Greter, W., van Schendelen, M., Storm, M. & Visscher, N. (1988). *Versteend beleid. Volkshuisvesting in een geëmancipeerde samenleving*. Amsterdam: Uitgeverij SUA.
- Brunt, I. (1976). Groene weduwe, vergeet het maar! *Vrouwen en hun belangen*, 41(7): 5-7.
- Buitelaar, E. (2024). *Een deskundige nationale ruimtelijke ordening: Deelstudie wrp-project De Deskundige Overheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)/Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), verkregen via <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2024/09/12/een-deskundige-nationale-ruimtelijke-ordening>
- Burger, S. (2024). Het fysieke met het sociale verbinden, een verantwoordelijkheid voor ons allen, verkregen via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/het-fysieke-met-het-sociale-verbinden-een-verantwoordelijkheid-voor-ons-allen/>
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2024). *Emancipatiemonitor 2024*. Den Haag: CBS.
- D'Ancona, H. (1977). Al benoem je ze niet, ze bestaan wel. *Wegwijzer*, 16-18.
- D'Ancona, H. & van Eys, H. (1977). Het is altijd rustig in de nieuwbouwwijken. *Opzij*, november, 30-33.
- De Klerk, L. & van der Wouden, R. (2021). *Ruimtelijke ordening. Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland 1200 – nu*. Rotterdam: NAI010 Uitgevers.
- De Ruiter, N. (1982). Bouwend wonen – wonend bouwen, In: Van Meijel, S., Renoù, M., van Schendelen, M., Vehmeijer, Y. & Verloo, M. (Eds.) *Vrouwendomicile en mannendominantie* (pp. 174-183). Amsterdam: Uitgeverij SUA.
- Droogleever Fortuijn, J., Hietbrink, S., Karsten, L. & Rijkens, M. (1987). *Van hot naar her. Het combineren van taken in tijd en ruimte door tweeverdieners, alleenstaande ouders en alleenwonenden in Haarlem, Enkhuizen en Stede Broec*. Haarlem: Provinciale Planologische Dienst van Noord-Holland.
- Duijn, M., van Popering, J. & Puylaert, H. (2023). Verstedelijking is (vooral) een sociale opgave. *ROMagazine*, verkregen via <https://romagazine.nl/artikel/28200/verstedelijking-is-voor-al-een-sociale-opgave>
- Galle, M., van Dam, F., Peeters, P., Pols, L., Ritsema van Eck, J., Segeren, A. & Verwest, F. (2004). *Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte*. Rotterdam: NAI Uitgevers & Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Haraway, D. (1988). Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist Studies*, 14(3): 575-599.
- Hayden, D. (1980). What would a non-sexist city be like? Speculations on housing, urban design, and human work. *Signs*, 5(3): S170-S187.
- Jansen, C. & Vulto, M. (1981). *Vrouwen in een nieuwbouwwijk: vastgebouwd?* Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht, Geografisch Instituut.
- Janssen, C. (2024). *Developing places for human capabilities: Understanding how social sustainability goals are governed into urban development project*. Proefschrift TU Delft Bouwkunde, verkregen via <https://doi.org/10.7480/abe.2024.01>
- Kok, J. & Boerlage, S. (1981). *Vrouwen, emancipatie en ruimtelijke ordening*. Paper voor de Planologische Diskussiedagen 1981, 23 en 24 april te Delft.
- Lennartz, C. & de Vries, P. (2024). *Hoe groete nieuwbouwwijken aan de stadsranden veranderen. Lessen uit de Vinex-wijken voor de ontwikkeling van toekomstige grootschalige nieuwbouwbieden*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Maza, S. (2017). *Thinking about history*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2020). *Nationale Omgevingsvisie Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- NIROV-werkverband Vrouwen (1985). *Vrouwen en de compacte stad*. Den Haag: NIROV.
- NIROV-werkverband Vrouwen (1987). *Suburbane gebieden. Gewenste ontwikkelingen voor geëmancipeerde Samenleving*. Den Haag: NIROV.
- NIROV-werkverband Vrouwen (1988). *Bestemmen met een emancipatoir oog*. Den Haag: NIROV.
- Pelzer, P. (2024). *Verantwoordelijk voor de toekomst. Op zoek naar een planologie van de lange termijn*. trancity*valiz, verkregen via https://drive.google.com/file/d/1N_Ow69LuaQiBfXzpDDBZN2jfUdAORKA/view
- Pelzer, P. & Versteeg, W. B. (2019). Imagination for change: The post-fossil city contest. *Futures*, 108:12-26. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2019.01.005>
- Röling – van Kempen, E.T. (1972). *De buitenshuis werkende gehuwde vrouw en de stadsplanning*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam.
- Sandercock, L. (1998). Introduction: Framing insurgent historiographies for planning, In: Sandercock, L. (Ed.) *Making the invisible visible: A multicultural planning history* (pp. 1-33). Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Stokkers, A. & Tummers, L. (1987) Vrouwen eisen de straat de terug... en de rest: seksuele asymmetrie en de bouwpraktijk, In: Hinterthür, H., de Jong, S., Vredeling, M., & van der Wel, M. (Eds.) *Het Vertrek, Vrouwen schrijven over ruimte in architectuur en literatuur, fotografie en film* (pp. 95-120). Delft: Studium Generale Delft.
- Van Engelsdorp Gastelaars, R. & Maas Droogleever Fortuijn, J. (1976). Tijdbesteding en ruimtelijk bereik van groene weduwen. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2: 114-118.
- Van der Craats, J., van Meeteren, M., Varró, K., & Zill, M. (2025). Nederlandse feministische geografie anno 1984. *Agora* (in press).
- Van Doorne-Huiskens, R., Schippers, J. & Wiersma, A. (2017). *Van privéprobleem tot overheidszorg. Emancipatiebeleid in Nederland*. Zoetermeer: Lectureum Uitgeverij.
- Van Loon, J. & Tersteeg, V. (1984). Netwerken, een mogelijke strategie? *Rooilijn*, 4: 183-187.
- Van Meijel, S. (1981). *Ruimte voor vrouwen?* Amsterdam: Sociaal-Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Van Ostaijen, M. & Wolf, E. (2024). De emancipatieparadox: Emancipatiebeleid als vrouwenprobleem. *Beleid en Maatschappij*, 51(1): 5-23.
- Van Putten, M. (Red.). (1984). *Ruimte, beperkend of bevrijdend? Studiedag emancipatie en ruimtelijke ordening*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Van Schendelen, M., Vehmeyer, Y. & Verloo, M. (1982). Vrouwen en gebouwde omgeving, In: Van Meijel, S., Renoù, M., van Schendelen, M., Vehmeijer, Y. & Verloo, M. (Eds.) *Vrouwendomicile en mannendominantie* (pp. 9-21). Amsterdam: Uitgeverij SUA.
- Vos-de Koning, W.M. (1976). Het werk van de VAC's bij de woningbouw. *Vrouwen en hun belangen*, 41(7): 10-12.
- Zill, M., Varró, K., van Meeteren, M. & van der Craats, J. (2024). 'Dutch feminist geography and its place in the science-society interface (1968-1995)'. Paper gepresenteerd op de 10th Nordic Geographers Meeting in Kopenhagen, juni 2024

Wie plande de planner?

Een beknopt overzicht van de pioniersjaren van sociaalruimtelijk onderzoek in Nederland

Noor Vet

Planologie als wetenschappelijke discipline is gedurende de eerste helft van de 20ste eeuw gevormd uit een combinatie van bouwkundige en sociale wetenschappen, waarbij uiteindelijk een grote rol lijkt weggelegd te zijn geweest voor de sociaalgeografen en sociografen.

De sociaalruimtelijke onderzoekstraditie die daarmee ontstond past binnen bredere maatschappelijke ontwikkelingen en het *gentle modernisation* proces van Nederland gedurende de 20ste eeuw.

Een gedetailleerde omschrijving van de geschiedenis van de Nederlandse planologie kan ons meer leren over de basis van de Dutch Planning Doctrine en de waarde van wettelijk ingekaderd, gedegen sociaalruimtelijk onderzoek.

Wie plande de planner?

Een beknopt overzicht van de pioniersjaren van sociaalruimtelijk onderzoek in Nederland

Noor Vet

Een planoloog is geen stedenbouwer, geen ruimtelijk ontwerper, geen architect, geen sociaalgeograaf, geen socioloog, geen bestuurskundige, geen jurist en ook geen econoom. En toch is die dat eigenlijk allemaal ook een beetje wel. Als stedenbouwkundige Joël Meijer de Casseres (1902-1990) in 1929 het woord planologie introduceert in de Nederlandse literatuur, roept hij daarmee op tot het ontstaan van een wetenschappelijke discipline die ruimte integraal bestudeert. De wereld wordt steeds complexer en ruimtelijke vraagstukken kennen geen vastomlijnde grenzen. Planologie bouwt voort op sociologische kennis van de maatschappij, ruimtelijke inzichten vanuit de geografie en de bouwkundige expertise van stedenbouwers en architecten. Planologie ziet vooruit en bindt zich niet vast aan de analyse van een specifieke ruimtelijke entiteit. 'De geheele aarde is haar arbeidsveld', schrijft De Casseres in zijn artikel in *De Gids* (p. 371). Planologie is een combinatie van verschillende wetenschappelijk zienswijzen en biedt, kortom, handvatten voor het creëren van een welvarende toekomst.

Uit De Casseres' artikel resoneert een sterk moderniseringsvertoog. De samenleving ontwikkelt zich in hoog tempo, plekken staan steeds meer en directer met elkaar in verbinding en moeten zich staande houden tussen een groeiend aantal concurrenten. Met moderniseringsidealen komt creatieve destructie: een drang naar vernieuwing met weinig aandacht voor het verleden en het hedendaagse (Berman, 1982). Toch lezen we in De Casseres' werk ook een drang tot het controleren van deze golf van vooruitgang. Planologie, zo zegt De Casseres, biedt mogelijkheden om de maatschappelijke chaos die modernisering veroorzaakt onder controle te houden en ontwikkelingen op elkaar aan te laten sluiten, in plaats van ze in een vacuüm te laten plaatsvinden. Deze houding ten opzichte van modernisering kenmerkt ook de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland na de Tweede Wereldoorlog. Historici hebben de modernisering van Nederland gekarakteriseerd als *gentle modernisation*. Belangen worden zorgvuldig afgewogen en de implementatie van moderne technologieën, zoals de auto, gebeurt met lichte achterdocht (Kennedy, 2016; Verlaan, 2017; Verlaan, 2021; Van Meeteren, 2022a).

In 1962 wordt Willem Steigenga (1913-1974) op de Amsterdamse Gemeente Universiteit (nu Universiteit van Amsterdam) benoemd tot de eerste hoogleraar in de planologie. 33 jaar na de eerste introductie van het concept heeft planologie zich geleidelijk aan ontwikkeld tot professioneel veld: zowel binnen de wetenschap als in het niet-academische beroepenveld en in beleid. De *Dutch Planning Doctrine* die hiermee opkomt is uniek en heeft een grote nalatenschap (Faludi en Van der Valk, 1994). Vier nota's ruimtelijke ordening en één extra markeren hoe men in de tweede helft van de 20ste eeuw overkoepelend nadenkt over de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Nederland wordt geroemd om deze doordachte manier van planning, en toch weten we weinig over haar wortels. Vanuit bestaande literatuur schept dit paper een eerste beknopte ontstaansgeschiedenis van de planologie vanaf het begin van de 20ste eeuw tot de jaren 1960. "Wie plant de planner?" (p. 74), vroeg Karl Mannheim (1893-1947): filosoof en groot inspiratiebron voor Nederlands eerste planologen, zich in 1948 al af. Om dat te onderzoeken, reizen we door de pioniersjaren van de ruimtelijke planning van Nederland en zien we hoe bouwkundigen en sociaal onderzoekers uitkristalliseren welke wetenschap ten grondslag dient te liggen aan de Nederlandse ruimtelijke planning. Het paper is een aanzet voor een proefschrift over de geschiedenis van de Nederlandse planologie en sluit daarom af met een onderzoeksagenda.

Van architectuur naar stedenbouw (zonder n)

We starten de reis bij de bouwkundigen: architecten en stedenbouwers. In de tweede helft van de 19^e eeuw wint liberaal gedachtegoed steeds meer grond in Nederland. De staat wordt niet meer gezien als een collectief van belastingbetalers, maar als een productieve gemeenschap. Tegelijkertijd neemt, net als in andere snel industrialiserende landen, de sociale problematiek toe. De overheid gaat een steeds grotere rol spelen in het oplossen van deze problemen en beroept zich daarvoor op de kennis van experts (Schot, Lintsen en Rip, 2010). Als de rol van de overheid in volkshuisvesting met de eerste woningwet vanaf 1901 op nationale niveau wordt geformaliseerd, groeit ook de vraag naar experts van het wonen. Het zijn vooralsnog ontwerpers die zich gaan ontfemen over het creëren van goede woonvoorzieningen (De Ruijter, 1980a). Wie door de Amsterdamse Spaarndammerbuurt loopt, ziet nog steeds hoe architecten, vanuit verschillende ideologische achtergronden, gedurende de jaren 1910 en 1920 hun interpretatie van de ideale woning ontwierpen. Schoonheid zou verheffend werken. Volgens Michel de Klerk, ontwerper van arbeiderspaleis Het Schip, was niets “mooi genoeg voor de arbeider die al zolang zonder schoonheid heeft moeten leven” (als vermeld door Het Schip, 2025).

Deze architectonische benadering van volkshuisvesting lijkt niet de meest efficiënte. Stedenbouwkundige én architect Hendrik Berlage (1856-1934) vraagt zich af of men moet streven naar een mooie of functionele stad. Binnen het woondomein verschuift het zwaartepunt al gauw richting de functionele stad: naar de stedenbouw. Stedenbouwers verenigen zich vanaf 1923 in het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw (NIVS). Stede zonder n: de stede refereert hier naar een woonplek, niet uitzonderlijk in de stad (De Ruijter, 1980a). Stedenbouwkundigen zijn niet alleen bezig met de materiële bouwkunde, maar raken ook geïnteresseerd in meer sociaal ingevuld vooronderzoek als basis voor de stedenbouwkundige uitvoering. Hiervoor halen ze inspiratie bij buitenlandse collega's. In 1924 wordt het Internationale Stedenbouwcongres in Amsterdam georganiseerd. Op het congres zijn stedenbouwkundigen uit 28 verschillende landen aanwezig en worden concepten zoals regional planning en de survey bediscussieerd en verspreid (Schram en Doevendans, 2018).

De uitwerking van deze nieuwe ideeën omtrent stedenbouw zien we terug onder de leden van het NIVS. Bekende voorbeelden hiervan zijn Theo van Lohuizen (1890-1956) werk voor het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) van Amsterdam en De Casseres' structuurplan voor Eindhoven, beiden uit de jaren 1930. De stedenbouwkundigen steken hun sociale analyses positivistisch in. Het zijn ingenieurs, rekenaars, die met middelen zoals verkeerstellingen voorspellingen doen voor het inrichten van stratenpatronen (Van der Valk, 1990). Ook komen ze steeds meer in contact met sociale wetenschappers die in de jaren 1930 in toenemende mate de handarbeid voor het sociaal vooronderzoek gaan doen (Van Meeteren, 2022b). In 1931 nodigt sociaalgeograaf Louis van Vuuren (1873-1951) De Casseres uit om als privaatdocent aan de slag te gaan op de Universiteit Utrecht (Bosma, 2003). In 1939 rekruteert sociograaf Henri ter Veen (1883-1949) Van Lohuizen als privaatdocent aan de Gemeente Universiteit Amsterdam (Stolzenberg, 1984). Tijdens zijn Amsterdamse openbare les benadrukt Van Lohuizen het belang van het wetenschappelijk vooronderzoek in de stedenbouw. Deze 'behoedt de verbeeldingskracht van den ontwerper ervoor zijn plan te baseeren op voorstellingen, welke in de werkelijkheid niet belichaamd zullen worden' (Van Lohuizen, 1940). Om plannen realistisch uitvoerbaar te maken, dienen ontwerpers, bouwers en sociaal onderzoekers dus samen te werken.

Richting sociaalruimtelijk onderzoek

Nederlandse sociaalonderzoekers: sociaalgeografen en sociografen, zijn aan het begin van de 20^{ste} eeuw hoofdzakelijk bezig met landbeschrijvingen. Net als de bouwkundigen, zijn ook zij geïnteresseerd in de praktische toepassing van hun onderzoek. Sociograaf Ter Veen bijvoorbeeld promoveert in 1925 cum laude op een beschrijving van het kolonisatieproces van de Haarlemmermeer gedurende de tweede helft van de 19^e eeuw. Bij het in gebruik nemen van de Haarlemmermeer besloot de Nederlandse staat zich zo min mogelijk te mengen. Ze bezigde een Darwinistisch discours; de mensen die het best in staat zijn te settelen in de Haarlemmermeer, zullen ook het best in staat zijn een zelfstandige, sterke samenleving op te bouwen. Zoals Ter Veen in zijn proefschrift uiteenzet, leidde deze methode echter tot grootschalige sociale problematiek. Mede bouwende op Ter Veens werk, besluit de Nederlandse staat opvolgende polderprojecten in de voormalige Zuiderzee anders aan te pakken (De Pater, 2001). Ze draait haar positie met 180 graden. In de Wieringermeerpolder: het eerste grote polderproject na de inpoldering van de Haarlemmeer, vindt een strenge selectie plaats van de meest geschikte mensen om het gebied in gebruik te nemen (Ter Veen, 1950). Vanuit eenzelfde drang tot het creëren van een perfecte gemeenschap, slaat de pendule dus om van *survival of the fittest* naar strenge controle.

Ter Veen identificeerde zich disciplinair als een sociograaf. De sociografie wordt begin 20^{ste} eeuw geïntroduceerd op de Gemeente Universiteit Amsterdam door Sebald Steinmetz (1862-1940), Ter Veen's promotor. Steinmetz krijgt in 1908 een leerstoel in de aardrijkskundige wetenschappen toegewezen, maar vult deze vanuit zijn achtergrond als etnoloog en socioloog meer vanuit een volkenkundig perspectief in (Ter Veen, 1950). De Amsterdamse sociografie gaat zich gedurende opeenvolgende decennia steeds meer onderscheiden van de sociale geografie op de Universiteit Utrecht: het concurrerende instituut in de sociale aardrijkskunde toentertijd. In Utrecht benadrukt hoogleraar Van Vuuren het belang van de aan het territorium gebonden welvaartsbronnen binnen sociaalgeografische studies. In de sociale geografie dient ruimtelijke context daarom centraal te staan. In Amsterdamse sociografie zijn sociale factoren meer leidend in het onderzoek (Stolzenberg, 1984). De gemoederen tussen de sociografen en sociaal geografen lopen hoog op. In 1938 organiseert economisch geograaf Willem Boerman (1888-1965), onder meer samen met Van Vuuren, het Internationale Geografen Congres in Amsterdam; Ter Veen weigert te komen (Van Meeteren, 2022b). Toch is het belangrijk om te stellen dat deze verschillende perspectieven hoofdzakelijk hun weerslag vinden op abstract, theoretisch niveau. In de uiteindelijk uitwerking van beide disciplines in meer toegepast onderzoek, is het verschil tussen sociografie en sociale geografie niet groot (Stolzenberg, 1984; Van der Valk, 1990).

Dit toegepaste onderzoek wordt een steeds belangrijker thema voor de sociaalruimtelijke onderzoekers. In de jaren 1930 neemt het aantal banen in het aardrijkskundeonderwijs af vanwege de economische crisis. Van Vuuren, Ter Veen en Boerman zien in het opkomende sociaalruimtelijk onderzoek banenkansen voor hun studenten. Het is ook tegen deze achtergrond dat bovenstaande benoemingen van De Casseres en Van Lohuizen tot privaatdocent gekaderd moeten worden. Ondanks hun soms hoogoplopende persoonlijke conflicten werken de hoogleraren samen om in 1941 het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO) op te starten. Hierbinnen wordt op praktisch niveau door de verschillende sociaalgeografische tradities in harmonie onderzoek verricht (Kruijt, 1944). Het ISONEVO werkt als een soort vroeg consultancy bedrijf en faciliteert dat vacatures en opdrachten vanuit de overheid worden ingevuld door jonge sociaal geografen en sociografen. De net opgerichte Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP) is de belangrijkste opdrachtgever. Bij de oprichting zijn ook prominente stedenbouwkundigen betrokken, zoals Van Lohuizen. Naast dat het ISONEVO

opdrachten uitvoert, stelt ze ook een ambitieus eigen onderzoeksprogramma op dat veel gelijkenissen vertoont met het latere programma van de Commissie Westen des Lands (Van der Valk, 1990). Het ontstaan van het ISONEVO laat zien in hoeverre sociaalruimtelijk onderzoekers inmiddels betrokken raken bij de planning van Nederland.

De opkomst van professioneel onderzoek

Tot in de jaren 1930 is dit sociaalruimtelijk onderzoek echter nog niet formeel verplicht. Dat verandert vanaf de jaren 1940. Enkele dagen voor de Duitse inval van Nederland dient de commissie Frederiks een rapport in omtrent de toekomst van de ruimtelijk ontwikkeling van Nederland. Ze beargumenteert dat bestemmingen, en niet volkshuisvesting, leidend moeten worden in de ruimtelijke planning van Nederland en roept op tot het opstellen van een Nationaal Plan. Onder Duitse bezetting wordt daarop een Rijksdienst voor het Nationaal Plan (RNP) opgericht die zich toe gaat leggen op het schrijven van dit plan (Blom, Jansen en Van der Heiden, 2004; Van Dam en Vuijsje, 2011). Er komt ook een drie lagen systeem, waarbij niet alleen op nationaal maar ook op provinciaal en lokaal niveau plicht tot het opstellen van ruimtelijke plannen ontstaat. Het subsidiariteitsbeginsel staat hierbij centraal. Dit houdt in dat als plannen op een lager overheidsniveau kunnen worden ingevuld, dit op een lager overheidsniveau gebeurt. Op deze manier behouden lokale overheden zeggenschap over de lokale ruimte maar wordt er toch gepland in afstemming tot een breder kader (Bakker Schut en Bakker Schut, 1944). Tijdens de bezetting worden ruimtelijke plannen opgesteld maar wordt weinig daadwerkelijk gebouwd (Van Dam en Vuijsje, 2011). Na de Tweede Wereldoorlog wordt met deze structuur echter wel een basis gelegd voor de wederopbouw van Nederland.

In de naoorlogse jaren wordt het plannen op verschillende overheidsniveaus doorgezet. Daarmee ontstaat ook een onderzoeksbehoefte op verschillende schaalniveaus. Naast de RNP bestaan er ook elf Provinciaal Planologische Diensten (PPD) (Van Dam en Vuijsje, 2011). Op lokale schaal werkt de noodzaak tot onderzoek in sommige gevallen uit tot een gemeentelijke onderzoeksafdeling en in anderen tot sociografische bureaus die meerdere gemeenten bedienen. Met het ontstaan van deze instanties, groeit ook de vraag naar sociaalruimtelijk onderzoekers. Onder de onderzoekers zelf neemt, net als binnen veel beroepsgroepen indertijd, de drang tot professionalisering toe. Zij verenigen zich in organisaties zoals de Vereniging voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (VSWO), die vanaf 1956 poogt om het beroep van de sociaal onderzoeker nader te definiëren. De VSWO signaleert een groeiend aantal studenten in de sociale wetenschappen, en ook een groeiende vraag naar mensen die in de almagra van maatschappelijke ontwikkelingen een lijn kunnen trekken. Ze ziet kansen, maar wil ook duidelijke richtlijnen opstellen om de waarde van sociaal onderzoek te bewaken (VSWO, 1956).

Eén van de dingen waar de VSWO bang voor is, is dat de verhouding beleidsmaker/onderzoeker uit balans raakt. Sociaal onderzoek kan worden uitgevoerd in dienst van beleid maar dient niet louter gebruikt te worden om voorgesteld beleid van argumenten te voorzien (zie onder andere De Bruyne, 1960). Hoewel er geen bewijs is dat onderzoekers hun wetenschappelijke integriteit opzij zetten bij het doen van hun onderzoek, moet zeker benadrukt worden dat sociaal onderzoek ook een politieke kant heeft. Dit zien we goed terug in de opkomst van sociografische bureaus vanaf de jaren 1950: instanties in dienst van gemeenten die hoofdzakelijk bestaan in de meer rurale, kleine buurgemeenten van grotere steden. Deze gemeenten zien noodzaak om zelf goed onderbouwde plannen op te stellen, onafhankelijk van een PPD of de onderzoeksafdelingen van hun machtigere buur (J. Achterstraat, persoonlijke communicatie, 15 mei 2024). Een grove analyse

in online krantenarchief Delpher laat zien dat sociografisch bureaus rond 1970 een steeds minder grote rol gaan spelen in het publieke debat (Delpher, 2025). Of zij daadwerkelijk verdwijnen of verder gaan in een andere vorm dient verder onderzoek.

Planologie wordt een wetenschappelijke discipline

Zoals reeds beschreven, zijn het in de decennia leidend naar de Tweede Wereldoorlog hoofdzakelijk architecten, stedenbouwkundigen, sociaalgeografen en sociografen die zich bezig gaan houden met ruimtelijke planning. Net als de sociaal onderzoekers gaan ook de ingenieurs zich professionaliseren. Ze richten zich op het meer technische, bouwkundige, ontwerpende werk en bewegen weg van het sociaalruimtelijke onderzoek (De Ruijter, 1980b). Onder de sociaal onderzoekers blijft echter discussie bestaan omtrent de definitie van het sociaalruimtelijk onderzoek. Discussies uit de jaren 1930 worden voortgezet gedurende de oorlog en verder doorgevoerd daarna. Sociaalgeografen beroepen zich op hun kennis van ruimtelijke analyses en sociografen op de toepasbaarheid van hun maatschappelijke omschrijvingen (zie bijvoorbeeld: Kruijt, 1944; Verstege, 1945). Tegelijkertijd gaan sociografen zichzelf steeds vaker socioloog noemen, geïnspireerd op wetenschappelijke ontwikkelingen in Amerika. De sociologen zetten aan tot het doen van abstracter, verklarend onderzoek, in plaats van de beschrijvingstraditie in de sociografie. Voor de sociologen wordt het ruimtelijk kader van sociaalruimtelijk onderzoek daarmee ook steeds meer een beklemming (Van Doorn en Lammers, 1958). Uiteindelijk raakt de sociografische traditie hierdoor in de vergetelheid. Er heeft in Nederland slechts één leerstoel in de sociografie bestaan, op de Gemeente Universiteit Amsterdam, die van 1961 tot 1970 wordt bekleed door hoogleraar Gerard Kruijer (1919-1986) en haar naam vanaf 1970 verandert naar toegepaste sociologie (Album Academicum, 2025).

Sinds De Casseres' introductie van het concept planologie in Nederland in 1929, zien we het al meermaals terugkomen in verschillende aspecten van het Nederlandse ruimtelijke planningsysteem. We zien het in publicaties als *Planologie* van vader en zoon Bakker-Schut die in 1944 uiteenzetten wat het ruimtelijke planningsysteem dat door de bezetter wordt doorgevoerd precies inhoudt. We zien het ook in de naamgeving van de Provinciaal Planologische Diensten vanaf 1942. Toch duurt het nog 33 jaar totdat er een hoogleraar planologie wordt aangewezen in Nederland en de formatie van een planologische wetenschapdiscipline daarmee opgang komt. Deze hoogleraar positie wordt niet ingevuld door De Casseres. Na een periode ondergedoken te zitten tijdens de bezetting, raakt hij steeds meer in onmin met de onderzoeksgemeenschap. De Casseres slijt zijn latere jaren als onderzoeker bij het ministerie van Landbouw en Visserij (Bosma, 2003).

Het is sociaalgeograaf Steigenga die in 1962, op de Amsterdamse Gemeente Universiteit, wordt benoemd tot de eerste hoogleraar in planologie. In zijn boek *Moderne Planologie* (1964) zet Steigenga vier hoofdonderzoekstaken uit voor de planoloog. Planologen dienen zich te richten op het: analyseren van de huidige sociaalruimtelijke situatie, daaruit verschillende mogelijkheden voor sociaalruimtelijke ontwikkeling te concipiëren, mee te werken aan de uitvoering van de plannen die een overheid vanuit het onderzoek wenselijk acht, en te zorgen dat de realisering van de plannen verloopt volgens het door de overheid gekozen model. Planologie omvat hiermee zowel het onderzoeken van de hedendaagse realiteit als de uitvoering richting de toekomst. Dit sluit goed aan op eerdergenoemde *gentle modernisation* en komt bijvoorbeeld terug in Nederlands gecontroleerde verstedelijkingspolitiek waarbij de stad-platteland verschillen niet te groot mogen worden (Kennedy, 2016; Verlaan, 2017; Verlaan, 2021; Van Meeteren, 2022a).

Na Steigenga's benoeming breidt het planologen netwerk zich snel uit binnen de wetenschap. In 1965 wordt Chris van Paassen (1917-1996) in Utrecht benoemd tot hoogleraar planologie en in 1968 volgt Gerrit Jan van den Berg (1917-2014) in Groningen (Van Meeteren, 2022b). Dat Steigenga, voordat hij hoogleraar in de planologie werd, op Kruijers eerdergenoemde positie van hoogleraar in de sociografie had gesolliciteerd, laat wel de ambivalentie van de disciplinaire strijd zien (Parool, 1962).

Dit paper geeft een beknopt overzicht van ontwikkelingen omtrent de totstandkoming van een planologische wetenschapsdiscipline in Nederland gedurende de eerste helft van de 20^{ste} eeuw. Dit proces lijkt te zijn gekenmerkt door een conceptie van modernisering en professionalisering. Begin 20^{ste} eeuw breidt de overheidscontrole en planvorming over ruimtelijke ontwikkelingen uit van woongebouw naar het gehele land. Terwijl de Nederlandse maatschappij meegaat in een mondiaal moderniseringvertoog, ontwikkelen sociaalruimtelijk onderzoekers zich tot experts van de gecontroleerde vooruitgang. De discussies die ontstaan binnen en tussen wetenschappelijke disciplines gaan niet alleen over de toekomst van Nederland, maar ook over de toekomst van respectievelijke wetenschappelijke disciplines. Uit deze discussies komt planologie uiteindelijk naar voren als overkoepelend. Geen stedenbouw, geen ruimtelijk ontwerp, geen architectuur, geen sociale geografie, geen sociologie, geen bestuurskunde, geen rechten en ook geen economie, maar een futuristische combinatie van zienswijzen die voorsorteert op sociaalruimtelijke ontwikkelingen en de moderniseringsgolf daarmee in goede banen kan leiden.

Dit paper is hoofdzakelijk gebaseerd op waardevolle secundaire bronnen. Natuurlijk reproduceert het paper hiermee ook bestaande kennis over de ruimtelijke planning van Nederland. Namen zoals De Casseres, Van Lohuizen en Steigenga zijn welbekend in de planologische gemeenschap. Het verhaal van de planologie kan zeker niet alleen aan hen opgehangen worden. Wel vormen ze een goed startpunt om de geschiedenis van planologie nader te onderzoeken. Dat is niet alleen relevant voor de discipline zelf. De wereld staat voor grote sociaalruimtelijke uitdagingen die vragen om visie. Ze vraagt, zoals we op dit congres bespreken, om meer verbinding tussen mens, ruimte en samenleving. De geschiedenis van de planologie laat zien dat zij mogelijkheden biedt om zulke visies te onderzoeken en onderbouwen, maar om te leren hoe zij dat precies deed, hebben we meer kennis nodig. We weten nog weinig over de bredere contexten waarin planologie ontstond en werd bedreven, wat de rol van studenten was, hoe theorievorming plaatsvond en hoe abstract planologisch onderzoek en praktijkonderzoek met elkaar in verbinding stonden. In mijn proefschrift zoek ik dat de komende jaren nader uit, opdat we Mannheims (1948) grote vraag dan in meer detail kunnen beantwoorden.

Met dank aan: Michiel van Meeteren, Cecilia Vet, Thijs Vet en Luuk van den Hoven voor hun waardevolle suggesties, correcties, opmerkingen en aanmoediging. Dit paper is onderdeel van het onderzoeksproject AISLE op de Universiteit Utrecht en wordt gefinancierd vanuit een beurs van het NWO: VI.Vidi.221S.064.

Referenties

- Album Academicum. (2025). *Prof. dr. G. J. Kruijer, 1919-1986*. albumacademicum.nl. Geraadpleegd op 7 april 2025 van <https://albumacademicum.uva.nl/id/id002027>.
- Bakker Schut, P., Bakker Schut, F. (1944). *Planologie: Van Uitbreidingsplan over Streekplan naar Nationaal plan*. J. Noorduijn en Zoon N.V.
- Bosma, K. (2003). *J. M. de Casseres: De Eerste Planoloog*. Uitgeverij 010.

- Berman, M. (1982). *All That Is Solid Melts Into Air: The Experience of Modernity*. Verso.
- Blom, A., Jansen, B. en Heiden, M. van der. (2004). *Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting na Tweede Wereldoorlog*. Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.
- Bruyne, W. J. de. (1960). *Op zoek naar het beroepsbeeld van de sociaal-wetenschappelijk onderzoekers*. Gesprekkring Beroepsbeeld van de Vereniging van Sociaal-Wetenschappelijke Onderzoekers.
- Dam, H. van, Vuijsje, H. (2011). *Planmakers in oorlogstijd: Het omstreden begin van de Nederlandse ruimtelijke ordening*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Delpher. (2025). *Grafische weergave van zoekresultaten 1.196 krantenartikelen* [zoekterm: "sociografisch bureau" (1618-2000)]. delpher.nl. Geraadpleegd op 7 april 2025 van <https://www.delpher.nl/nl/kranten/ngram?query=%22sociografisch+bureau%22&coll=ddd>
- De Casseres, J. M. (1929, februari). Grondslagen der Planologie. *De Gids*, 93.
- Doorn, J. A. A. van, Lammers, C. J. Sociologie en Sociografie. (1958). *Sociologische Gids* 5(2), 49- 78.
- Faludi, A., Valk, A. van der. (1994). *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Springer.
- Het Schip. (2025). *Michel de Klerk, Inspirator van de Amsterdamse School*. hetschip.nl. Geraadpleegd op 7 april 2025 van <https://www.hetschip.nl/tentoonstelling/michel-de-klerk-tentoonstelling>.
- Kennedy, J. (2016). *Nieuw Babylon in Aanbouw: Nederland in de Jaren Zestig*. Boom.
- Kruijt, J. P. (1944). Odium Geographicum. *Mens en Maatschappij*, 20(2), 65-77.
- Lohuizen, Th. van. (1940, 31 januari). *Het Wetenschappelijk Onderzoek in den Stedenbouw*. Geprint in *Tijdschrift voor Economische Geografie* 31(2).
- Mannheim, K. (1948). *Man and Society: In an Age of Reconstruction*. Routledge and Kegan Paul Limited.
- Meeteren, M. van. (2022a). A prehistory of the polycentric urban region: excavating Dutch applied geography, 1930-60. *Regional Studies*, 56(1), 7-20.
- Meeteren, M. van. (2022b). In the footsteps of the quantitative revolution?: Performing spatial science in the Netherlands. In F. Gyuris, B. Michel en K. Paulus (Eds.), *Recalibrating the Quantitative Revolution in Geography* (pp. 12-29). Routledge.
- Parool. (1962, 5 juli). Dr. W. Steigenga nu toch hoogleraar te Amsterdam, p. 5.
- Pater, B. de. (2001). Geography and Geographers in the Netherlands since the 1870s: Serving Colonialism, Education, and the Welfare State. In: G.S Dunbar (Eds), *Geography: Discipline, Profession and Subject since 1870. The GeoJournal Library, vol 62* (pp. 153-190). Springer Dordrecht.
- Ruijter, P. de. (1980a). Over de opkomst van de moderne stedenbouw en planologie (1870-1945): En de betekenis van het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw. *AKT*, 4(2), 4-27.
- Ruijter, P. de. (1980b). Over de opkomst van de moderne stedenbouw en planologie (1870-1945): En de betekenis van het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw – deel 2. *AKT*, 4(3), 11-21.
- Schot, J., Lintsen, H. en Rip, A. (2010). *Technology and the Making of the Netherlands. The Age of Contested Modernisation, 1890-1970*. MIT Press.
- Schram, A., Doevendans, K. (2018). Plannen over de grenzen heen: Een vakgebied in wording op het internationale stedenbouwcongres van 1924. *Bulletin KNOB*, 117(2), 104-122.
- Stolzenberg, R. (1984). *Het Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek bij het Uitbreidings- en Structuurplan: Een Sociografische Opgave* [Proefschrift, Universiteit van Amsterdam].
- Steigenga, W. (1964). *Moderne Planologie*. Het Spectrum.

Valk, A. van der. (1990). *Het levenswerk van Th. K. van Lohuizen (1890-1956): De eenheid van het stedenbouwkundige werk*. Delftse Universitaire Pers.

Veen, H. N. ter. (1925). *De Haarlemmermeer als kolonisatiegebied. Proeve eener sociaal-geographische monographie*. Groningen Noordhoff.

Veen, H. N. ter. (1950). *Van aardrijkskunde tot sociale wetenschap*. Uitgeverij H. J. Paris Amsterdam.

Verlaan, T. (2017). *De ruimtemakers: projectontwikkelaars en de Nederlandse binnenstad 1950-1980*. Vantilt.

Verlaan, T. (2021). Mobilization of the Masses: the Dutch Planners, Local Politics, and the Threat of the Motor Age 1960-1980. *Journal of Urban History*, 47(1), 136-156.

Verstege, J. Ch. W. (1945). Geografie en sociografie. *Mens en Maatschappij*, 20(6), 328-336.

VSWO. (1956). *Jaarboek 1956*.

VERBINDEN door KLIMAAT- ROBUUSTHEID

Ann Pisman, Helena Bieseman en Margo Bienstman

Klimaatadaptief bouwen, een gedeelde verantwoordelijkheid

Alexander Lambrecht en Jan Zaman

Kan je met zuinig ruimtegebruik genoeg ruimte vrijmaken om een groeiende economie te huisvesten?

Nico Schram

Kiezen voor gezonde werkomgevingen; Groene gezonde bedrijventerreinen: een eis van planners en gebruikers?

Steven Delva

De stad als levend systeem; Over verantwoordelijkheid, radicale vergroening en het bouwen met tijd

Klimaatadaptief bouwen, een gedeelde verantwoordelijkheid

Ann Pisman^{ab}, Helena Bieseman^b en Margo Bienstman^b

Meer dan de helft van alle gebouwen in Vlaanderen zullen in de toekomst geïmpacteerd worden door de klimaatveranderingen. De ene regio loopt hogere risico's dan de andere. De risico's worden momenteel door de verzekeringssector opgenomen, maar hoelang nog?

Het is aangewezen om de problematiek niet nog verder te vergroten en de meest kwetsbare plekken in Vlaanderen en Nederland niet (nog verder) te gaan bebouwen. Hoe kan vermeden worden dat er blijvend gebouwd wordt op dit soort risicolocaties?

Klimaatmitigatie (energiezuinige bebouwing) zal niet voldoende zijn. Door de klimaatveranderingen ontstaat een nooit eerder geziene bouw- en verbouwopgave, het klimaatadaptief bouwen. Klimaatbestendige maatregelen worden best zo snel mogelijk in het bouwproces genomen. Denk hierbij aan diepere funderingen op plastische gronden of aan meer bufferruimte voor water tijdens wateroverlast of overstromingen. Beter voorkomen dan genezen?

Heel wat beleidsmakers en ook de bouwsector zijn zich hiervan reeds bewust. Maar moeten we niet nog meer doen om ook de burger in dit verhaal te betrekken? En gaan we er komen met bewustzijn of is er meer en snellere actie nodig?

Klimaatadaptief bouwen, een gedeelde verantwoordelijkheid

Ann Pisman, Helena Bieseman en Margo Bienstman

Klimaatadaptief bouwen, een gedeelde verantwoordelijkheid

We worden in Vlaanderen en Nederland meer en meer geconfronteerd met de gevolgen van de klimaatverandering. Deze zijn erg divers, maar in deze paper focussen we op de meer frequent voorkomende gevolgen die van impact zijn op onze woningen, namelijk op hittegolven en het gewijzigd neerslagpatroon. Voor Vlaanderen (en Nederland) betreft dat meer regen in de winter en minder neerslag, en dus droogte in de zomer. Bovendien neemt ook de intensiteit van de buien toe waarbij buien met korte en intense neerslag worden afgewisseld door langere, drogere periodes.



Figuur 1: Effecten van klimaatverandering¹.

De klimaatverandering is een complexe uitdaging, met uiteenlopende oplossingen. Uiteraard willen we kunnen blijven voorzien in kwalitatieve en toekomstbestendige woningen en woonomgevingen. In deze paper beschrijven we de meest voorkomende problematieken door klimaatverandering en schetsen we de impact. We positioneren de beleidsmatige oplossingen rond klimaatadaptief bouwen in Vlaanderen ten opzichte van beleidsrichtingen in Nederland. Nadien lichten we toe hoe groot de impact van deze klimaatverandering is voor de ruimte en het gebouwenpatrimonium in Vlaanderen. Een groot deel van de bebouwing is getroffen, en er zijn wel degelijk specifieke 'hotspots', waar de impact nog groter is dan gemiddeld.

Hoe bereidt het ruimtelijk beleid zich voor op de klimaatverandering?

Nederland gidsland?

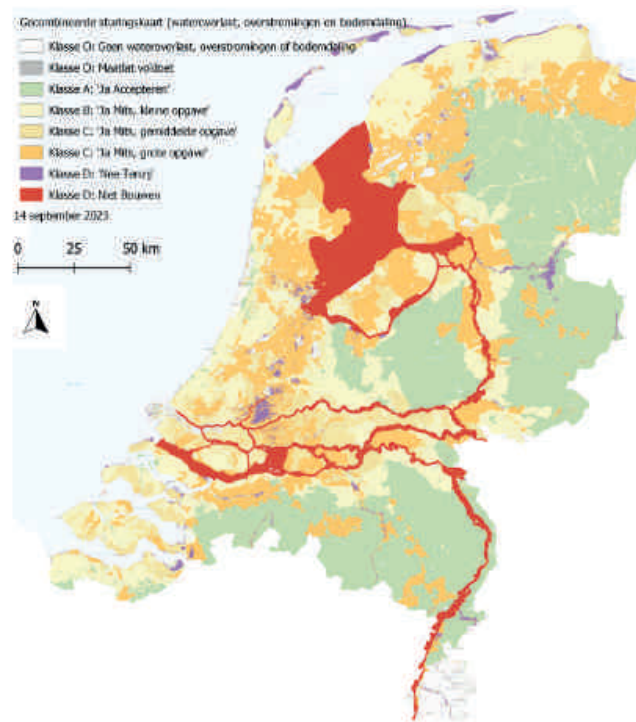
Nederland beschikt over een 'ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve bebouwde omgeving'². Dit afwegingskader, opgemaakt in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is een beslissingsondersteunend instrument voor Nederlandse overheden inzetbaar bij locatie- en inrichtingskeuzes voor nieuwe

- ¹ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijk-beleid-en-planning/handreikingen/klimaat-bestendig-bouwen-en-ontwikkelen>
- ² Kolen B., Valkenburg L., Nillesen A. L. van HKV lijn in water, TAUW & Defacto Stedenbouw (2023) Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving iov Ministeries van IenW en BZK.

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

b Departement Omgeving, Vlaams Planbureau voor Omgeving, Koning Albert II laan 15 bus 553, 1210 Brussel, België
ann.pisman@vlaanderen.be, helena.bieseman@vlaanderen.be, margo.bienstman@vlaanderen.be

woningbouw, werklocaties, publieke gebouwen of industriegebieden. Het ruimtelijk afwegingskader focust op de onderwerpen waterveiligheid, -overlast (blootstelling bij overstroming en slachtoffers overstroming), bodemdaling en de beschikbaarheid van drinkwater. Er is een gecombineerde sturingskaart opgesteld die informatie bevat over de geschiktheid van gebieden voor nieuwbouw. In de geschikte gebieden is er geen of een zeer klein risico vanuit het water- en bodemsysteem, maar bestaat steeds een schaderisico door extreme regen of hitte. Daarom blijft het altijd nodig om klimaatadaptief en toekomstbestendig te bouwen. In de minder geschikte gebieden zijn er verschillende gradaties in de risico's vanuit het water- en bodemsysteem die kunnen leiden tot een andere en/of tot hogere kosten in de toekomst door het klimaatadaptief bouwen en inrichten. In de gebieden die niet geschikt zijn voor nieuwbouw kan niet (op een standaard manier) worden ontwikkeld omdat nieuwbouwprojecten grote negatieve gevolgen kunnen hebben. De juridische verankering van dit ruimtelijk afwegingskader wordt nog verder onderzocht.



Figuur 2: Sturingskaart op basis van ruimtelijk afwegingskader gebouwde omgeving (Kolen B. et al. (2023) – pag 6)

Het ruimtelijk afwegingskader kan in combinatie met de ‘Maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving’³ bekeken worden. Waar het eerste voornamelijk een verstandelijke keuze aangaande locatie wil sturen, is dit laatste meer van toepassing op de bouwwijze en inrichting door aan te geven hoe klimaatadaptief bouwen er uit kan zien. De maatlat wil voor overheden,

3 Valkenburg L., Zwaan J., Macke F., Kusters F., Rijdsdijk J., TAUW en Arcadis (2022) Bouwstenen maatlat groene klimaatadaptatie gebouwde omgeving, i.o.v. Ministeries van BZK, IenW en LNV, <https://klimaatadaptatienederland.nl/hulpmiddelen/overzicht/maatlat-groene-klimaatadaptatie-gebouwde-omgeving/>

woningcorporaties en partijen uit de bouw (bijvoorbeeld projectontwikkelaars) duidelijkheid scheppen via eenduidige definities. De maatlat is opgemaakt uit twee delen, enerzijds een inhoudelijk kader met uniforme toepasbare thema's, normen, richtlijnen,... en anderzijds een deel over uniforme werkwijzen met procesaanwijzingen, voorkeursvolgorde van oplossingen, enzovoort.

Vlaamse oplossingsrichtingen

Kwalitatieve en klimaatbestendige focus in het ruimtelijk beleid
Vlaanderen heeft (nog) geen gelijkwaardig sturend afwegingskader om klimaatadaptief te bouwen. Er is de brochure of **handreiking over klimaatbestendig bouwen en ontwikkelen**, die doorverwijst naar beleidsinstrumenten en ondersteunende maatregelen. Deze handreiking suggereert om te kijken op zowel op niveau van de gemeente of wijk als op niveau van het perceel of de woning⁴. Vlaanderen dekkend is er momenteel enkel het beleid rond de watergevoelige openruimtegebieden (WORGs). De Vlaamse Regering kan bepaalde **watergevoelige openruimtegebieden (WORGs)** via een besluit aanduiden om bijkomende bebouwing in kwetsbare gebieden te vermijden⁵. Midden 2024 heeft de Vlaamse Regering 139 watergevoelige openruimtegebieden definitief goedgekeurd. Hierdoor wordt ruim 710 ha open ruimte met overstromingsrisico gevrijwaard van bebouwing, verdere ontwikkeling en dus ook toekomstige wateroverlast⁶. Daarnaast introduceerde de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV)⁷ 10 kernkwaliteiten waarmee de link wordt gelegd tussen de omgeving en zijn gebruikers. Door de kernkwaliteiten gebieds- en situatiespecifiek in te vullen, ontstaan diverse, gezonde en aantrekkelijke leefomgevingen. De toekomstige kwaliteitsvolle leefomgeving houdt rekening met ruimtelijke aspecten zoals klimaatbestendigheid, bodemkwaliteit, economische vitaliteit, energetische aspecten maar evengoed met menselijke aspecten zoals gezondheid, inclusiviteit en herkenbaarheid. **Klimaatbestendigheid** is één van de benoemde **kernkwaliteiten**⁸ die bij de start van een planningsproces, zoals bij de opmaak van een ruimtelijk beleidsplan en/of in de onderzoeks- en ontwerpfase, kan worden meegenomen om specifieke huidige en toekomstige klimaatgevoeligheden van de plek (hittestress, hitte-eilandeffect, wateroverlast en overstromingsrisico, droogte) te verminderen (mitigatie, adaptatie). Denk hierbij aan adaptieve maatregelen zoals ruimte creëren voor groen en water (berging en afvoer), ontharden en zorgen voor verkoeling.

Circulaire focus in het integrerend beleid

Naast het nemen van tactische locatiekeuzes, zijn er ook op gebouwniveau heel wat aanpassing nodig om de klimaatrobuustheid van Vlaanderen te verhogen. In het kader van Vlaanderen Circulair zijn beleidsambities over **circulair ruimtegebruik** en **circulair bouwen** geformuleerd. Vlaanderen Circulair is een partnerschap van overheden, bedrijven, middenveld en kenniswereld

4 <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijk-beleid-en-planning/handreikingen/klimaatbestendig-bouwen-en-ontwikkelen>
5 <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/watergevoelige-openruimtegebieden-worg-vcro-artikel-568-en-artikel-569>
6 <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/meer-dan-700-ha-watergevoelige-gronden-in-139-gebieden-worden-bouwwrij>
7 <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsplan-ruimte-vlaanderen-strategische-visie>
8 https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-11/fiche%20klimaatbestendigheid_juni%202021_0.pdf

die samen actie ondernemen om circulaire economie als transitieprioriteit door te zetten⁹. Het circulair bouwen ambieert om de klimaat en milieu-impact van de bouwsector en de gebouwen te beperken door grondstoffen en bouwmaterialen zo veel mogelijk circulair te benaderen door het minimaliseren van grondstoffen en (de milieu-impact van) materialen onder meer door het verlengen van de levensduur en door het maximaliseren van de hergebruik- en recyclage-kansen¹⁰. Zo dragen circulaire goederenstromen bij tot klimaatmitigatie. De transitie naar meer circulair bouwen vraagt circulair ontwerpen en systeemdenken, met aandacht voor de oorsprong en gebruik van materialen en gebouwen nu en in de toekomst (na het gebruik). Een dergelijke transitie kan via ontwerpen in lagen (werken met modules), ontwerpen voor hergebruik en veranderingsgericht ontwerpen (noden en wensen maatschappij op lange termijn mee in rekening nemen)¹¹.

Beleidsmakers hebben heel wat taken bij de transitie naar circulair bouwen. De overheid kan renovatie promoten boven sloop en nieuwbouw en stimulansen geven voor recuperatie en upcycling van materialen. Ook ruimte is in het circulaire denken een waardevolle en eindige hulpbron. De beperkte ruimte in Vlaanderen vraagt een efficiënter gebruik, zorgvuldige afwegingen bij extra ontwikkelingen en voldoende mogelijkheden voor ruimtes en infrastructuren die hergebruik en recycling en innovatieve materialen promoten. Bij circulair ruimtegebruik gaat het bv. om het multifunctioneel gebruik van gebouwen, modulair bouwen in functie van veranderende specifieke noden van bewoners, herbestemming van gebouwen (bv. bedrijfsgebouwen, kerken, ... omvormen tot woongelegenheden) of de circulaire invulling van ruimte (circulaire gebiedsontwikkeling, industrieterreinen inrichten met oog op industriële symbiose, lokale maakindustrie dicht bij de klant, ...)¹².

Geen beleid zonder uitvoerders...

Vanuit de Vlaamse overheid bestaat het besef dat bij de realisatie van een klimaatbestendige omgeving heel wat actoren betrokken zijn. Daarom werd de **Green Deal klimaatbestendige omgeving** geïnitieerd begin 2024, tot 2027. Door middel van de Green Deals wil de Vlaamse Overheid groene initiatieven en dynamiek in de samenleving bundelen en sterker maken, om maatschappelijke (milieu-) uitdagingen aan te gaan. Deze Green Deal heeft als doel de leefomgeving te transformeren zodat klimaatbestendigheid en natuurversterking centraal staan. Hierbij wordt gestreefd naar een omgeving die optimaal inspeelt op het natuurlijk systeem; waarbij de ruimte weerbaar wordt gemaakt voor de huidige en toekomstige gevolgen van de klimaatverandering. De Green Deal wil een lerend netwerk opzetten¹³. Het recent initiatief is vooral gericht op netwerkvorming en vrijblijvendheid, en momenteel minder op het realiseren van pilootprojecten. Op vandaag zijn wel heel veel verschillende types actoren betrokken: overheden, onderzoeks bureaus, middenveldgroepen, onderwijsinstellingen, gemeenten en provincies, ...

Embuild Vlaanderen, de beroepsorganisatie voor de bouwsector in Vlaanderen, wil zich in de toekomst ook inzetten om de klimaatproblemen aan te pakken en steunt hiervoor op twee pijlers: mitigatie en adaptatie. Bij de eerste stap, het mitigeren, wordt verwezen naar de Vlaamse renovatieverplichting sinds 2023 of het beperken van de ecologische voetafdruk van

nieuwe bouwmaterialen en het terugdringen van de emissies tijdens het uitvoeren van bouw- of infrastructuurprojecten. In de tweede stap, het adapteren, ziet Embuild Vlaanderen drie manieren om aan te passen aan de toekomstige werkelijkheid: het implementeren van technische oplossingen, het creëren van groenblauwe infrastructuur en het opzetten van doelgerichte klimaatprojecten¹⁴.

Ook van de **burgers** wordt verwacht dat zij hun steentje bijdragen aan het klimaatadaptief bouwen. Dit gebeurt onder andere aan de hand van renovatieplicht bij aankoop of verhuur van een woning¹⁵. Aan nieuwbouwwoningen worden steeds strengere regels opgelegd rond energieprestaties.

Concrete impact van de klimaatverandering
Vlaanderen heeft vandaag ongeveer 4.650.000 gebouwen. Een deel van deze gebouwen is niet toekomstbestendig. Verschillende externe factoren, zoals de klimaatverandering, zullen ervoor zorgen dat het gebouwenpatrimonium grondig moet wijzigen in de toekomst.

De impactvolle weg naar een energiezuinig gebouwpatrimonium

In het kader van klimaatmitigatie en de transitie naar circulaire economie is het noodzakelijk om de bestaande bebouwing maximaal energiezuinig te maken. Zo wordt de milieu-impact ten gevolge van energieproductie immers geminimaliseerd. In Vlaanderen werd sinds 2008 het energieprestatiecertificaat (EPC) ingevoerd. Dit is een document dat aangeeft hoe energiezuinig een gebouw of gebouweenheid is. Het EPC bevat informatie over de isolatie, beglazing, verwarming, en warmwaterinstallaties van het gebouw. Het energieprestatiecertificaat is verplicht bij de verkoop en verhuur van een woning. We beschikken ondertussen dus over heel wat informatie over de energiezuinigheid van gebouwen (vooral woningen)¹⁶. De database laat ook toe om extrapolaties te maken naar het volledige woningenbestand. Er wordt onderscheid gemaakt tussen A, B en C labels (zeer energiezuinig tot matig energiezuinig), D labels (energieverspillend) en E en F labels (zeer en extreem energieverspillend).

EPC score	Residentiële eenheden met EPC-attest	Alle woningen (extrapolatie)
A, B of C label	22,4%	36,1%
D label	14,6%	15,0%
E of F label	63%	48,9%

Tabel 1: aandeel woningen per EPC score

De woningen met energielabel E of F zijn de woningen waar de marge en noodzaak voor energetische renovatie het grootst is. Vanaf 2025 moeten nieuwe eigenaars van woningen met een label E of F deze binnen zes jaar renoveren naar minstens label D. Dit betekent dat nieuwe eigenaars van **ongeveer de helft van alle woningen** verplicht zijn om **onmiddellijk energie-**

9 <https://vlaanderen-circulair.be/nl>

10 <https://ovam.vlaanderen.be/ambitiekaart-circulair-bouwen>

11 <https://bouwen.vlaanderen-circulair.be/nl/wat-is-het/circulair-ontwerp-en-systeemdenken>

12 https://archief.onderzoek.omgeving.vlaanderen.be/OMG_VPO_2023_012.2

13 https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1718032448/GD017-convenanttekst_usdbjp.pdf

14 <https://bouwenaanvlaanderen.be/algemeen/klimaatadaptief-bouwen-verzekering-voor-een-aangenaam-woonklimaat/>

15 <https://www.vlaanderen.be/een-huis-of-appartement-kopen/renovatieverplichting-voor-residentiele-gebouwen>

16 <https://provincies.incijfers.be/dashboard/fossielvrij-wonen-en-bouwen/wijkvergelijk-gebouwenkenmerken>

besparende maatregelen te nemen om de energieprestatie van hun woning te verbeteren. Uiteraard zal dit een heel grote impact hebben op de bouwsector en op prijzen van minder energiezuinige woningen. Vanaf 2030 mogen alleen woningen met een label D of beter worden verhuurd. Ook dit heeft een impact. Verwacht wordt dat heel wat oudere, minder energiezuinige woningen niet meer te huur zullen worden aangeboden, en dus sneller te koop zullen worden aangeboden.

Ook het bouwjaar van woningen geeft een indicatie van de noodzaak tot renovatie: hoe groter het aantal oude woningen in een wijk of buurt, hoe groter in principe de renovatie-uitdaging is. Van de oudste woningen zullen de meeste al eens gerenoveerd zijn, maar vaak gaat het dan om verfraaiingen of comfortverbeteringen en niet noodzakelijk om energetische of fossielvrije renovaties. Het bouwjaar geeft bovendien bijkomende informatie over de bouwwijze. Bouwnormen veranderen doorheen de tijd, dus woningen uit bepaalde periodes worden vaak op dezelfde manier gebouwd en hebben specifieke aandachtspunten en opportuniteiten om energetisch te renoveren: In 2006 werd de EPB-regelgeving (Energieprestatie en Binnenklimaat) ingevoerd voor nieuwbouw-woningen. De energie-eisen voor nieuwbouw werden in de daaropvolgende jaren stelselmatig verstrengd. Nemen we de invoering van EPB-regelgeving als kantelpunt voor het realiseren van energie-efficiënte woningen, dan is er nog heel wat werk aan de winkel aangezien **meer dan 80% van de woongelegenheden vóór 2006 gebouwd werden** (zie tabel¹⁷). Deze cijfers geven een bijkomend idee van de uitdaging waar we voor staan. Wijken met een groot aandeel van woningen gebouwd vóór 2006, zouden een hogere prioriteit moeten krijgen om energetische renovaties te stimuleren.

	Totaal	Eengezinswoningen	Meergezinswoningen
Antwerpen	83,9%	89,3%	77,2%
Oost-Vlaanderen	81,7%	88,0%	66,1%
West-Vlaanderen	81,6%	87,3%	72,0%
Vlaams-Brabant	84,2%	89,5%	71,8%
Limburg	80,0%	86,3%	63,6%

Tabel 2: Woongelegenheden gebouwd vóór 2006, percentage per provincie

Toenemende droogte heeft gevolgen voor bepaalde bouwconstructies

Door klimaatsveranderingen verandert de waterhuishouding van de gronden in Vlaanderen. Doordat de bovenste grondlagen in de zomer uitdrogen en in de winter opnieuw bevochtigd worden, kan het watergehalte van de grond variëren tot op een diepte van ongeveer 1,5 meter. Een langdurige droogte kan leiden tot een verschillend watergehalte in de grond aan de omtrek en onder het centrale deel van een gebouw. Op heel wat plaatsen in Vlaanderen zit er plastische klei onder de grond, al dan niet dicht aan de oppervlakte¹⁸. Plastische kleigronden kunnen een significante volumeverandering ondergaan, dit wil zeggen zwellen en/of krimpen bij de opname of afgave van water. Dit zwel- en krimpgedrag kan op zijn beurt schade veroorzaken aan gebouwen met ondiep gefundeerde constructies opgericht op kleigronden. De differentiële krimpbeweging van de grond resulteert in scheurvorming in het gebouw wanneer de funderingen op minder dan 1,5 meter diepte aangebracht zijn. Klassieke strookfunderingen zijn zettingsgevoeliger dan een



Figuur 4: Aantal schadegevallen aan gebouwen gerelateerd aan droogte en/of zwel- en krimpgevoelige gronden per postcode afgeleid op basis van de opgemaakte inventaris. (Van Lysebetten et al., 2024, pag 12)

algemene funderingsplaat¹⁹. Ook in het verleden ontstond schade aan gebouwen opgericht op plastische gronden door bijvoorbeeld bemalingen, seizoenale schommelingen, of vegetatie, maar door de klimaatverandering wordt dit fenomeen uitvergroot. In een recent onderzoek in opdracht van het Departement Omgeving werd een inventaris opgemaakt met schadegevallen die mogelijks te wijten zijn aan krimp- en zwelgedrag van plastische gronden. In het totaal werden op die manier 249 schadegevallen geïnventariseerd die mogelijks veroorzaakt werden door krimp- en zwelgedrag van plastische gronden²⁰.

De toenemende droogte kan dus voor schade zorgen aan constructies op gronden die gevoelig zijn aan zwel en krimp. Het is belangrijk om bij nieuwe constructies de bodemsamenstelling te kennen en de funderingen aan te passen aan de specifieke omstandigheden om scheuren in de toekomst te vermijden, Indien er scheuren ontstaan in bestaande constructies kan het een optie zijn om de fundering verdiepen. Beide situaties zorgen uiteraard voor een extra kostprijs voor de bouwer of bewoner.

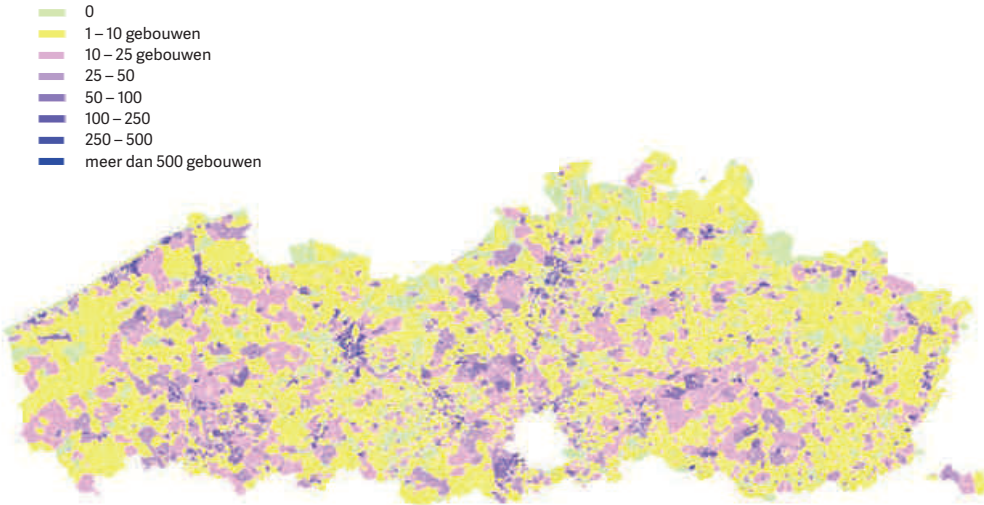
Overvloedige neerslag en de impact op (overstromingsgevoelige) constructies

Het grootste klimaatrisico in Vlaanderen komt van water. Momenteel loopt 4,5 % van de gebouwen in Vlaanderen risico op wateroverlast. Bij wateroverlast is de bron van het teveel aan water pluviaal, door korte maar hevige regenval. Tegen 2050 kan dat aantal bijna verdubbelen tot 7,8 %, en in sommige gemeenten zelfs tot 30 %. De impact zal dus veel groter worden. Risico's op overstromingen, waarbij de bron van het water fluviaal is, nemen eveneens toe. Hierbij treden de rivieren uit hun oevers door een te hoge aanvoer van water. Tegen 2050 kan het aandeel aan gebouwen geconfronteerd met fluviale overstromingen toenemen van de huidige 0,7% naar

19 https://www.buildwise.be/umbraco/surface/publicationitem/DownloadFile?file=31850%2FnI%2Fun-protected%2Fwtcb_artonline_2018_3_nr2_scheurvorming_in_gebouwen_door_het_krimpen_of_zwellen_van_plastische_gronden.pdf
20 Van Lysebetten G., Wolfs V., Maertens J. & Huybrechts N. (2024). Gevoeligheidskaart van krimp en zwelgedrag van de bodem en ondergrond in Vlaanderen bij veranderend vochtgehalte. Studie in opdracht van Departement Omgeving, Vlaams Planbureau voor Omgeving. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/71189>

17 <https://provincies.incijfers.be/dashboard/fossielvrij-wonen-en-bouwen/wijkvergelijk-gebouwenkenmerken>
18 <https://dov.vlaanderen.be/page/plastische-gronden>

1,3% maar evengoed kan dit lokaal toenemen tot 10% overstroombare gebouwen²¹. Hoewel hier kaarten van bestaan (zie figuur 5), worden hier momenteel geen beleidsbeslissingen op gebaseerd over waar wel en waar niet (meer) te bouwen. Ook de maximale waterdiepte neemt volgens het klimaatmodel toe met 1,7cm, maar doorvertaald naar gevoelige straten komt dit neer op enkele tientallen centimeters²². Hogere waterstanden zijn dus een belangrijk gevolg van de klimaatverandering waarover moet nagedacht worden in de bouw van woningen en gebouwen.



Figuur 5: Pluviale wateroverlast per statistische sector (aantal gebouwen) 2050

Als reactie op het groeiend inzicht over het belang van water en hoe hier mee om te gaan, beschikt zo goed als elke Vlaamse gemeente sinds eind 2024 over een **hemelwater- en droogteplan**. Een dergelijk plan heeft als doel om wateroverlast en -schaarste aan te pakken. Het hemelwater- en droogteplan bevat een integrale, gedragen en gebiedsdekkende visie op het hele watersysteem in de gemeente voor grond-, oppervlakte- en hemelwater. Elk plan bevat ook een overzicht van maatregelen die leiden tot het uitbouwen van een watersysteem dat weerbaar is tegen de gevolgen van klimaatverandering en zo bijdraagt aan een klimaatrobuuste en leefbare omgeving. De opgenomen maatregelen en ambities zijn erg divers en gebiedsgericht. De visie en acties voldoen minimaal aan de geldende buffer- en infiltratienormen. Voorbeelden van operationele doelstellingen zijn: ontharden of bijkomende verharding beperken binnen de gemeente, minder locaties binnen wateroverlast, buffer en/of infiltratievolume installeren, natte natuur creëren,...²³.

Sinds april 2025 kunnen burgers zelf opzoeken hoeveel klimaatschade er in hun gemeente of provincie voorkomt. De verzekeringssector publiceerde de zogenoemde klimaatschademonitor. In de periode tussen 2015 en 2024 werd een totaal bedrag van 2,8 miljard euro aan schadegevallen aan woningen door overstromingen gerapporteerd. Het is geen toeval dat net de verzekeringssector zo'n tool heeft ontwikkeld. Verzekeraars maken zich steeds meer zorgen om de stijgende

kosten door weersextremen en klimaatrampen. De klimaatschademonitor bundelt informatie uit de schadegegevens van de verzekeraars over schade aan woningen, ondernemingen en wagens door extreme weersomstandigheden. De beroepsvereniging Assuralia hoopt dat die informatie burgers en lokale besturen kan inspireren om hun woningen beter te beschermen of om gerichte beleidskeuzes te maken²⁴.

Conclusies

De toenemende klimaatverandering zet onze bebouwde omgeving onder druk. In deze paper toonden we aan dat zowel de verdroging, de toenemende neerslag als de klimaatopwarming rechtstreekse effecten hebben op bestaande constructies.

De omvang van deze effecten is erg groot. Meer dan de helft van onze bestaande gebouwen, en dus ook woonomgevingen, zouden eigenlijk in meerdere of mindere mate moeten worden aangepast. Deze hele 'verandering' roept bij heel wat mensen weerstand op. Sommigen zijn eerder behoudsgezind en hopen dus op een toekomst met minimale veranderingen²⁵. Dit leidt tot soms moeilijke pleidooien voor klimaatadaptief bouwen, aangezien de nood zich vaak pas toont als het eigenlijk te laat is.

Omgaan met de klimaatverandering vraagt om zowel mitigerende als adaptieve oplossingen, waarvan er in de paper slechts enkele worden benoemd. Vanuit de voorbeelden is duidelijk dat het zoeken naar en het realiseren van oplossingen een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen diverse actoren. In eerste instantie ligt er een opdracht bij de overheid, die minimaal duidelijkheid zou moeten geven over welke gebieden beter niet meer zouden worden bebouwd, om problemen in de toekomst te vermijden. Zowel de Nederlandse als de Vlaamse overheid zijn hierin eerste stappen aan het zetten. Vlaanderen heeft recent nog (niet ontwikkelde) watergevoelige openruimtegebieden herbestemd om bijkomende bebouwing in die kwetsbare gebieden te vermijden. Maar ook andere actoren, zoals de burgers en de bouwsector, kunnen acties ondernemen, bijvoorbeeld door klimaatadaptief te bouwen of bij verbouwingen voldoende aandacht te hebben voor de impact van droogte, overstromingen of temperatuurstijgingen. Moet de overheid niet nog meer acties ondernemen om deze mee te krijgen in deze enorme uitdaging? De directe baten bij klimaatadaptieve investeringen zijn vaak beperkt, dus bijkomende motivering lijkt nodig. De klimaatverandering heeft vandaag reeds een duidelijke kostprijs die momenteel onder meer door de verzekeringssector wordt gedragen. Het is evident dat deze dit niet zal blijven opnemen. De fysieke veranderingen dringen zich dus op, maar hebben op hun beurt een kostprijs.

21 <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/milieu-en-natuur/wateroverlast-en-overstroming-van-gebouwen-en-kwetsbare-instellingen>

22 <https://klimaat.vmm.be/themas/wateroverlast>

23 <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/hemelwater-en-droogteplannen>

24 <https://www.assuralia.be/nl/klimaatschademonitor>

25 publicaties.vlaanderen.be/view-file/49727

Kan je met zuinig ruimtegebruik genoeg ruimte vrijmaken om een groeiende economie te huisvesten?

Zuinig omgaan met ruimte op bedrijventerreinen

Alexander Lambrecht en Jan Zaman

Stellingen

“Zorgen voor collectieve functies, het onderhouden van verhuurde panden en nieuwe huurders aantrekken is een full-time job, het is niet iets dat een bedrijfsleider er als part-time job kan bijnemen.”

“Momenteel wordt aangeraden om bedrijventerreinen te intensiveren door overleg met de bedrijven van het terrein, de lokale overheid en andere lokale organisaties. Bedrijven en ontwikkelaars kiezen ervoor de schaarste aan grond anders op te lossen.”

Kan je met zuinig ruimtegebruik genoeg ruimte vrijmaken om een groeiende economie te huisvesten?

Zuinig omgaan met ruimte op bedrijventerreinen

Alexander Lambrecht en Jan Zaman

Introductie

De Europese Commissie heeft in 2011 “Roadmap to a resource efficient Europe” voorgesteld, waarin milieudoelstellingen staan uitgelijnd (ESPON, 2022). Een van de doelstellingen is dat geen land meer zou mogen ingenomen worden. Met het innemen van land bedoelt men het ontwikkelen van land voor menselijke doeleinden zoals infrastructuur, industrie en agricultuur. Deze functies van land zorgen ervoor dat ecosystemen minder veerkrachtig zijn, minder biodivers zijn en dat grond minder CO2 kan opnemen.

In Vlaanderen werd deze Europese doelstelling doorvertaald naar de bouwshift, waarbij het bijkomende ruimtebeslag tegen 2040 moet dalen naar 0 ha/dag. Vlaanderen heeft drie initiatieven in haar beleid opgenomen om de ruimte-inname te stoppen: namelijk het bevroren van woonreservegebieden, het beschermen van watergevoelige openruimtegebieden en de planologische neutraliteit die goedgekeurd werd in 2024. De initiatieven werken toe naar het niet meer toelaten van het innemen van ruimte in Vlaanderen. Naast deze harde regels om inname van ruimte tegen te gaan zijn er ook initiatieven rond sensibilisering, deze sporen aan om de bestaande ruimte-inname intensiever te gebruiken (Paelinck, 2021).

In Vlaanderen is het economisch beleid gefocust op het groeien van de economie, deze doelstelling staat keer op keer in de beleidsnota's (Demir 2024). Tot nu toe heeft het groeien van de economie synoniem gestaan voor het groeien van de grondinname (Colsaet, 2018). In de meest recente beleidsnota van 2024 staat er zelfs specifiek dat ondernemingen de nodige ruimte moeten krijgen om hun bedrijfsactiviteiten uit te voeren en uit te breiden.

De bouwshift en de groei van de economie werken elkaar tegen: de bouwshift verbiedt het aansnijden van nieuwe open ruimte terwijl een groeiende economie net meer land wil innemen. De optie die openstaat is het gebruik van land intensiveren, dit betekent dat er meer economische activiteiten moeten komen in het bestaande ruimtebestand.

Deze paper focust zich op bedrijventerreinen aangezien die met 11% van de Vlaamse economische activiteit een aanzienlijk deel van de Vlaamse economie herbergen. Deze bedrijventerreinen nemen momenteel 2,8% van de ruimte in van Vlaanderen (Departement Omgeving, 2019). Om meer economische activiteit te hebben in Vlaanderen zal een deel van die activiteit opgevangen moeten worden op bedrijventerreinen. Door het beleid van de bouwshift kunnen er geen nieuwe bedrijventerreinen gecreëerd worden, omdat dit open ruimte zou aansnijden. Daarom moeten bestaande bedrijventerreinen intensiveren om de extra economische activiteit op te vangen. Hierbij zal vertrokken moeten worden van de bestaande bedrijfsgebouwen, ruimte-indeling en infrastructuur.

Zuinig ruimtegebruik door collectief overleg

Een voorbeeld van een geïntensifieerd bedrijventerrein is het concept van de Stapel, een onderzoeksproject uitgevoerd in opdracht van de intercommunale Leiedal en CIRC-NSR: Interreg North Sea Region (Intercommunale Leiedal et al., 2023). In dit project werd een “verticaal” bedrijventerrein geconcipieerd dat meer bruikbare vloeroppervlakte heeft dan traditionele bedrijventerreinen. Met dit project werd er geprobeerd verschillende soorten bedrijven op een verticale manier te organiseren: een gebouw werd ontworpen voor last-mile delivery services, waarvoor een grote hellingbaan ontworpen werd voor kleinere bestelwagens. Een ander gebouw werd geconcipieerd met een groot automatisch opslagsysteem dat voor meerdere type goederen gebruikt zou kunnen worden. Er werd een derde structuur bedacht om bedrijven met een aanzienlijke nood aan kantoorruimte te herbergen. Wat al deze gebouwen gemeen hebben zijn de grote rechthoekige ruimtes die kunnen ingezet worden naargelang de noden van verschillende bedrijven en het extensief gebruik van gemeenschappelijke diensten door verschillende KMO's. Het grootste probleem bij het stapelen van industrie is de kostprijs, aangezien de vloeren sterk genoeg moeten zijn om lasten op te vangen van industriële activiteit. Daarnaast blokkeert ook reglementering de constructie van hoge gebouwen op bedrijventerreinen, door beperkingen op te leggen op de bouwhoogte.

Een andere complexiteit die in de studie vermeld wordt is het organiseren van meerdere bedrijven in eenzelfde gebouw: meerdere juridische constructies worden voorgesteld met een publiek private onderneming.

Natuurlijk, dit bedrijventerrein vertrekt vanuit een leegstaand terrein, in tegenstelling tot de realiteit, aangezien in Vlaanderen de meeste bedrijventerreinen al ontwikkeld zijn. Dit project geeft wel een duidelijke richting naar waar bedrijventerreinen zouden naar toe moeten gaan, grote ruimtes die multifunctioneel moeten kunnen worden ingezet en het delen van diensten zoals recepties, vergaderruimtes en toonzalen.

Het departement omgeving startte in 2017 een traject op met de universiteit van Sheffield om ontwerpen te maken voor bedrijventerreinen met als doel de beschikbare grond op bedrijventerreinen beter te gebruiken (Sheffield School of Architecture, 2017). Het originele doel was om het beschikbare vloeroppervlak te verdubbelen: om deze ambitie te halen werd er aangeraden om tussen de bestaande gebouwen te bouwen, ruimte te delen met andere bedrijven voor ontsluiting en ruimte te delen met de buurt voor ontspanning. Hierbij werden enkele concrete bedrijventerreinen onderzocht als cases. Voor de Bempt site, een van de onderzochte bedrijventerreinen, werden meerdere aanbevelingen voorgesteld: het maken van gemeenschappelijke laad-en losplaatsen, het ontwikkelen van een voetbalveld bovenop een nieuw bedrijfsgebouw en het invullen tussen percelen van twee bedrijven. Er werd geconcludeerd dat er veel mogelijkheden waren om het beschikbare vloeroppervlakte te verdubbelen. Het belangrijkste probleem is dat er steeds met meerdere publieke en private actoren overleg moet gehouden worden om de verschillende voorstellen goed te keuren en uit te voeren. Voor het voorstel van de laad en loskaaien moet de gemeente en alle bedrijven aan tafel komen om overeen te komen. Om een voetbalveld op het dak van een bedrijf te plaatsen, moet de gemeente, de lokale sportclub en minstens één bedrijf voor een lange tijd in overleg gaan voor iets dat een bedrijf niet onmiddellijk veel extra zal opbrengen.

Andere initiatieven vertrekken ook vanuit bestaande bedrijventerreinen om er extra economische activiteit te herbergen. Het initiatief 'Saving space' van de provincie West-Vlaanderen geeft advies

voor bestaande bedrijventerreinen om zuiniger om te gaan met ruimte (Departement omgeving et al., 2020). Er wordt gekeken vanuit het perspectief van een geheel bedrijventerrein om verduurzamingspotenties te vinden. Hun aanbevelingen zijn dan ook gericht op de samenwerking van meerdere bedrijven: er wordt gepleit voor het delen van functies en ruimtes. Er wordt aangespoord om parkeerplaats of vrije ruimte te delen met de buurt voor het organiseren van events; er wordt aangeraden om restruimte tijdelijk te delen met andere bedrijven die er dan flexibel kunnen huren. De grootste uitdagingen die geciteerd worden bij de verschillende aanbevelingen zijn regelgeving en coördinatie. Enerzijds zorgt regelgeving ervoor dat een deel van de flexibiliteit wegvalt, om dit te bestrijden moeten KMO's lobbyen bij lokale overheden en dat is tijd die de meesten onder hen niet hebben. Anderzijds is coördinatie tussen verschillende bedrijven een probleem, hiervoor moeten verschillende bedrijven tezamen overleggen en hier geldt het tijdsgebrek van ondernemers nog eens. Er moeten complexe afspraken gemaakt worden over het flexibele gebruik van ruimte, verzekeringen en verantwoordelijkheid, wat buiten de focus valt van de KMO's van de regio. Een piste die wordt aangereikt is die van een parkmanager of een gebiedsregisseur die deze communicatie tussen bedrijven vereenvoudigt en kansen om de ruimte beter te gebruiken kan promoten en onderhandelen.

In de stad Lier werd een initiatief opgestart om de vraag naar ruimte in kaart te brengen en op welke manier die behoefte zou moeten worden opgevangen (IDEA Consult et al., 2024). De studie wees uit dat de vraag naar ruimte op bedrijventerreinen zou toenemen; twee pistes werden aangereikt om die bijkomende vraag op te vangen op bestaande bedrijventerreinen. Er werd gevonden dat er veel onderbenutte grond en onbenutte bouwhoogte aanwezig was op de verschillende terreinen. De eerste piste die besproken werd in het rapport toont een ruw schets van hoe gemeenschappelijke laad-en losplaatsen gecombineerd met de opvulling van tussenruimte de bruikbare grondoppervlakte zou kunnen doen stijgen met 45 %. Het bouwen van een gemeenschappelijke laad-en losruimte zou wel investering vragen van het lokale bestuur en coördinatie van de verschillende aanwezige bedrijven.

Voorgaande voorstellen en studie hebben aangetoond dat er nog veel vloeroppervlakte kan gevonden worden op bedrijventerreinen, maar dat het grootste struikelblok de coördinatie is tussen de verschillende actoren. Meermaals worden collectieve laad en losplaatsen voorgesteld, dit zou een herinrichting vragen van de publieke ruimte en de reorganisatie zou betekenen dat er sommige voortuinstraken gecollectiviseerd zouden moeten worden. Om dit te kunnen realiseren is er niet enkel maandenlang overleg nodig, het is ook nodig om alternatieve ontsluitingen te voorzien tijdens de werken. In de voorstellen komt ook meermaals de suggestie om functies zoals recepties en parkings te delen. Dit zorgt ervoor dat er een bestuursorgaan moet zijn op een bedrijventerrein dat deze zaken coördineert. Elk van de voorstellen heeft veel potentieel, maar er is veel inspanning nodig van individuele perceeleigenaars om grond te heractiveren waarvan het slagen onzeker is.

Zuinig ruimtegebruik in de praktijk

In dit hoofdstuk onderzoeken we enkele bedrijventerreinen waar er zuinig wordt omgegaan met grond.

De andere piste die werd aangereikt in de studie van Lier vertrok niet vanuit het perspectief van een geheel bedrijventerreinen, maar vanuit één perceel. De studie vond dat er veel onderbenutte ruimte en hoogte was op individuele percelen die met relatieve eenvoud geactiveerd kon worden.

De studie ontwierp een oplossing voor een specifiek perceel, waarbij het voorstelde om de parking op het dak van het gebouw te laten gebeuren, om te bouwen tot aan de rooilijn en om een verdieping boven de bestaande gebouwen te plaatsen. Met deze oefening werd de beschikbare vloeroppervlakte verdubbeld op één perceel (IDEA Consult et al., 2024).

De trend om zuiniger om te gaan met ruimte op één perceel begint langzamerhand ook op te duiken bij bedrijven die willen groeien. Het geneesmiddelenbedrijf Pfizer heeft een campus in Puurs, die origineel bestond uit éénlagige gebouwen. Doordat het bedrijf de productie en logistieke capaciteit wil opdrijven, hebben ze meer plaats nodig. Aangezien de ruimte hiervoor er niet is, heeft Pfizer besloten in de hoogte te bouwen, door hun opslag verticaal te organiseren (Construsoft, 2023; IBS, 2021). DPD, een Franse pakjescourier, wou ook plaats zoeken in België, maar aangezien er weinig is, werd besloten in de hoogte te bouwen in Koningslo (Berlanger, 2020). In hun tweelagig gebouw komen zware vrachtwagens op de gelijkvloers aan en worden ze ontladen, de pakjes worden via een verticale crossdock gedistribueerd aan bestelwagens die laden en ontladen op het eerste verdiep. In West-Vlaanderen voelt ook aardappelgigant Agristo de druk van het beperkte aanbod aan bedrijventerreinen, waardoor er besloten werd in de hoogte te bouwen. Woordvoerders voor het bedrijf gaven aan in het programma saving space van West-Vlaanderen dat enkele elementen het verticaal bouwen vereenvoudigt, zoals het bouwen van nieuwbouw, het type functie en het productieproces (Departement omgeving et al., 2020). Ten eerste werd er aangegeven dat er bij nieuwbouw een eenvoudiger proces is om meerlagig te bouwen, aangezien de productie en opslagprocessen kunnen gebouwd worden met die functies als doel. Ten tweede lenen bepaalde functies zich er gemakkelijker toe om verticaal ingericht te worden: opslag kan met moderne technologie verticaal worden georganiseerd met stockage die beheerd kan worden door automatische systemen op rails. Lichte productieprocessen kunnen ook in de hoogte worden georganiseerd, maar zware productieprocessen zijn moeilijker te installeren op verdieping, door de zware puntbelasting van machines.

Bij individuele eigenaars is er dus een trend te zien waarbij er meer verticaal gebouwd wordt als er geen plaats is om verder uit te bouwen. Wat er opvallend is bij voorgaande voorbeelden is dat het steeds gaat over één groot bedrijf dat in de hoogte bouwt voor hun eigen bedrijfsspecifieke taken en dat er bijvoorbeeld geen extra ruimte wordt gecreëerd om die te verhuren aan derden.

Ontwikkelaars met beperkte terreinen om te verkopen proberen de ruimte die ze verkopen te intensiveren en meer waarde te creëren op bedrijventerreinen. In Groot-Bijgaarden heeft de ontwikkelaar FUTURN de voormalige drukkerij van mediahuis verdeeld in meerdere ruimtes die het verhuurt aan verschillende bedrijven (FUTURN, 2024). Hierbij komt ook het idee van een centrale gedeelde ruimte terug met een gedeelde binnenstraat die door de verschillende bedrijven wordt gebruikt. Hier worden enkele lessen genomen uit het project van de Stapel en retro-actief toegepast op een bestaand gebouw: grote aaneensluitende ruimtes worden aan verschillende bedrijven verhuurd, parkeren wordt gemeenschappelijk georganiseerd en een gedeelde polyvalente centrale ruimte zorgt ervoor dat er plaats wordt uitgespaard. Wat er opvalt is dat de meeste ruimtes die er verhuurd worden tussen de 200 en 350 m² meter zijn, wat niet toelaat om grote bedrijven er zich te huisvesten. In Duitsland wordt er ook ruimte aangeboden aan kleinere bedrijven in het kader van de Handwerkskammern. Dit is een gilde van ambachten die certificering overziet van vakmensen en die ook instaat voor hun belangen. Een van de problemen die de verschillende vakmensen ondervinden is de schaarste en kost van ruimte in steden. Voor hen is het belangrijk dichtbij klanten te zitten, in een stad, om zo verre dagelijkse verplaatsingen te vermijden. De Handwerkskammer heeft daarom in München en in Hamburg plaats voorzien aan vaklui om hun bedrijf te huisvesten in gebouwen met meerdere ruimtes verspreid over meerdere

verdiepen. Een voorbeeld hiervan is het Hamburgse Meistermeile waarbij de units verhuurd worden aan loodgieters, timmermannen en andere vakmensen. In dit gebouw zijn er lokalen van 50 tot 100m², met gemeenschappelijke cargoliften, parking, sanitair en receptie. (MGH, 2020; Handwerkskammer Hamburg, 2022)

Wat er opvalt tussen het voorbeeld van FUTURN in Groot-Bijgaarden en de Hamburgse Handwerkskammer is dat er een organisatie is die het beheer en de coördinatie doet van de verschillende ruimtes. Bovendien is dit een actor die toegespitst is op de coördinatie, dit gaat niet over een bedrijf dat een ruimte heeft waar het produceert en het daarnaast nog coördinatie doet van bedrijfsimmobilien. Een tweede opvallende element is dat er momenteel wordt ingezet op het verhuren van kleinere ruimtes, aangezien grote zware productieprocessen moeilijk te stapelen zijn en intensieve infrastructuur nodig hebben. We komen hierbij uit op een model dat lijkt op dat van het project van de Stapel, waarbij ontwikkelaars en bedrijven beginnen verticaler te bouwen. Grotere bedrijven doen dit op hun eigen terrein en ontwikkelen zelf methodes om zuiniger om te gaan met grond, terwijl kleinere ruimtevragers gemakkelijker georganiseerd geraken door een derde coördinator erbij te betrekken die als hoofdfunctie het coördineren heeft.

Conclusie

In het eerste deel van de paper werd de context geschetst over zuiniger ruimtegebruik voor bedrijventerreinen in Vlaanderen.

In het tweede hoofdstuk werden enkele pioniersprojecten toegelicht die ontwerpen en aanbevelingen aanboden aan bedrijven om meer te doen met minder ruimte. De initiatieven raadden bedrijven aan om met burens en de lokale overheid overeen te komen over functies delen en het bouwen van extra bouwlagen die verhuurd kunnen worden aan derden. De grootste struikelblok die bij deze projecten ervaren werd is de tijd vinden en de expertise hebben om collectief overleg tussen bedrijven en de overheid te organiseren. Voor de perceeleigenaars zou dit een nevenactiviteit zijn die een grote tijdsinvestering vraagt, met onzeker rendement en complexe organisatie.

In het derde deel van de paper worden projecten toegelicht die het overleg tussen verschillende eigenaars omzeilen. Voor individuele bedrijven betekent dit door op één perceel aan ruimte-optimalisatie te doen om hun groei op te vangen. Ontwikkelaars kopen dan weer één groter perceel op en verhuren dan aan verschillende bedrijven. Zorgen voor collectieve functies, het onderhouden van verhuurde panden en nieuwe huurders aantrekken is een full-time job, het is niet iets dat een bedrijfsleider er als part-time job kan bijnemen.

We stellen vast dat er door de schaarste aan bedrijventerrein, er zuiniger omgegaan wordt met ruimte. Bedrijven en ontwikkelaars proberen in de hoogte te bouwen als er geen andere grond beschikbaar is. Kostenefficiëntie staat hierin voorop: voor groeiende bedrijven is dit door individuele percelen te intensiveren en voor projectontwikkelaars is de goedkoopste wijze om meerdere onderdelen van gebouwen aan verschillende bedrijven te verhuren. De grootste drempel die wordt ervaren om zuiniger om te gaan met ruimtegebruik is reglementering. Planologische beperkingen zouden moeten vermindert worden om bedrijven toe te laten hun percelen optimaler te kunnen benutten.

Vanuit de overheid wordt aan bedrijven aangeraden om in overleg te gaan met andere bedrijven op bedrijventerreinen en op deze manier proberen te intensiveren, maar bedrijven kiezen ervoor om dit niet te doen en de schaarste aan terreinen op een andere manier op te lossen.

Naast het verminderen van reglementering kan een informatiepunt komen om praktisch toe te lichten hoe er zuinig kan omgegaan worden door percee-eigenaren. Als twee percee-eigenaren bijvoorbeeld de ruimte tussen hun gebouwen willen gebruiken, dan kan daarvoor een standaard-contract worden aangeboden vanuit de overheid zodat er minder juridische kosten zijn voor de individuele percee-eigenaren. Er kan ook informatie verspreid worden die praktisch weergeeft wat er mogelijk is om de grond beter te gebruiken.

Tenslotte moeten lokale overheden niet onmiddellijk beginnen met alle bedrijven rond de tafel te brengen om concrete intensiveringsplannen te maken. Het is een betere optie om een plan te maken voor een bedrijventerrein, waarbij duidelijk wordt gemaakt wat de lokale overheid wil voor dat specifieke terrein in de toekomst. Hierbij moet nagestreefd worden dat elk bedrijf op zijn eigen tempo kan uitbreiden naargelang hun noden en dat er geen visie wordt opgesteld waarbij elk bedrijf afhankelijk is van elkaar om het plan te doen realiseren. De administratie kan bijvoorbeeld duidelijk maken dat ze willen werken naar een systeem van gemeenschappelijke laad- en loskaaien en een éénrichtingsverkeer. Op deze kaarten kan dan ook onmiddellijk aangeduid worden wat de uitbreidingsmogelijkheden zijn van elk bedrijf: er kan getekend worden dat bedrijven tot aan de nieuwe perceelgrens zullen kunnen bouwen en dat de gemeente graag zou hebben dat er dichter tot bij de maximumhoogte gebouwd wordt. Deze richting geven aan bedrijventerreinen laat ook toe aan een lokale administratie om te zien welke reglementering het zuinige gebruik van ruimtes mogelijk maakt. Het is moeilijk om alle bedrijven op een bedrijventerrein te laten overeenkomen over één groot project waarbij elke deelnemer afhankelijk is van elke andere voor het slagen van het project. Daarom kan een lokale overheid best kiezen om de uitbreidingsmogelijkheden en de toekomstige vernauwde infrastructuur te expliciteren in een plan dat een duidelijke richting en doel opstelt voor het terrein.

"Kan je met zuinig ruimtegebruik genoeg ruimte vrijmaken om een groeiende economie te huisvesten?"

Ja, er zijn veel mogelijkheden om een groeiende economie op te vangen op bestaande bedrijventerreinen en percelen. Uit studies blijkt dat er veel potentieel is om het beschikbare vloeroppervlak te vergroten op bestaande bedrijventerreinen. Daarbij zijn bedrijven en ontwikkelaars zelf bezig met zuinig ruimtegebruik door de schaarste aan beschikbare ruimte. Drie mogelijkheden die zuinig ruimtegebruik zouden promoten zijn:

- het verminderen van reglementering,
- kennisoverdracht van zuinig ruimtegebruik en
- een richtinggevend kader voor elk bedrijventerrein.

Referenties

- ChranoBerlanger, D. (2020). Hypermodern DPD-distributiecentrum is goed voor 150 tot 200 nieuwe jobs. *De Standaard*. <https://www.standaard.be/nieuws/hypermodern-dpd-distributiecentrum-is-goed-voor-150-tot-200-nieuwe-jobs/47750848.html>
- Colsaet, A., Laurans, Y., & Levrel, H. (2018). What drives land take and urban land expansion? A systematic review. *Land Use Policy*, 79, 339-349. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.017>
- Construsoft. (2023). *Parkeertorens Pfizer Puurs-Sint-Amunds*. <https://construsoftbimawards.com/parkeertorens-pfizer-puurs-sint-amunds/>
- Demir, Z. (2024). *Beleidsnota 2024-2029: Werk*. Vlaamse Regering.
- Departement Omgeving. (2019). *Saving Space – Workshop 2: Verticale productie*. Departement omgeving. <https://www.west-vlaanderen.be/sites/default/files/2019-06/Saving%20SpaceWS-2verslag.pdf>
- Departement Omgeving. (2021). *Ruimterapport 1*. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/47141>
- Departement omgeving, Provincie West-Vlaanderen, & Common Ground. (2020). *Saving space*. www.west-vlaanderen.be/saving-space
- ESPON. (2022). *[NNLT] No net land take – policies and practices in European regions*. <https://www.espon.eu/projects/nnlt-no-net-land-take-policies-and-practices-european-regions>
- FUTURN. (2024). *WESTGATE I Groot-Bijgaarden – Gebouw H2*. FUTURN. https://www.futurn.com/application/files/1017/4256/3354/250313_WESTGATE_-_GEBOUW_H2_NL.pdf
- Handwerkskammer Hamburg. (2022). *MEISTERMEILE craftsmen's yard*. <https://www.hwk-hamburg.de/artikel/handwerkerhof-meistermeile-93%2C404%2C1817.html>
- IBS. (2021). *Project: Pfizer—Puurs*. <https://www.ibs-bouw.be/project-pfizer-puurs>
- IDEA Consult, Zaman, J., Pols, A., Ribus, V., & Raets, V. (2024, september 16). *Beleidsplan Ruimte 'Lier 2050' – Beleidskader Economie*. Stad Lier. <https://lier.be/sites/default/files/2024-12/Beleidsplan%20ruimte%20-%20ontwerp%20beleidskader%20economie%20-%20Bijlage%20impactanalyse%20%28web%29.pdf>
- Intercommunale Leiedal, TRANS Architectuur, stedenbouw, FALLOW, Arcadis, & BC architects and studies. (2023). *De Stapel*. Intercommunale Leiedal. <https://www.leiedal.be/destapel>
- MGH. (2020). *Gewerbehof Nord*. <https://www.mgh-muc.de/immobilien/nord>
- Paelinck, M., Lacoere, P., Tindemans, H., Boeckeaert, J., & De Waele, T. (2021). *Taskforce Bouwshift Eindrapport*. Departement omgeving.
- Sheffield School of Architecture. (2017). *Made in Brussels*. Departement omgeving. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/onderzoek-cijfers-en-geotoepassingen/thematisch-onderzoek/overzicht-recent-onderzoek/ruimtelijk-economisch-onderzoek>

Kiezen voor gezonde werkomgevingen

Groene gezonde bedrijventerreinen: een eis van planners en gebruikers?

Nico Schram

1. Op de vraag "Waar wil je later werken?", komt zelden een ruimtelijk antwoord.
2. De ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen weerspiegelt de kwaliteit van de bedrijven.

Kiezen voor gezonde werkomgevingen

Groene gezonde bedrijventerreinen: een eis van planners en gebruikers?

Nico Schram

Inleiding

In de strijd om de ruimte lijkt wonen de beste kaarten te hebben. Met aandacht voor werklocaties is het politiek moeilijk scoren. Er is echter veel te winnen aan omgevingskwaliteit wanneer er meer aandacht is voor werkomgevingen. Door te werken aan groene, gezonde bedrijventerreinen kunnen diverse overheids- en corporate doelstellingen behaald worden. Zo liggen er kansen voor klimaatadaptatie, gezondheid en biodiversiteit (Arcadis, 2021). De verbetering van ruimtelijke kwaliteit, met een focus op groen en gezond, kan onderdeel worden van de transitie die reeds hoger op de beleids- en uitvoeringsagenda staan. Daarbij is de energietransitie, vanuit netcongestieproblematiek, de meest prangende (PVB Nederland, z.d.). Maar ook circulariteit en the war on talent blijken meer en meer een bedrijfsmatige alsook ruimtelijke impact te hebben. In deze bijdrage pleiten auteurs voor meer aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen; enerzijds van planners en anderzijds van aankomende generaties gebruikers van, managers op en beslissers over bedrijventerreinen.

Bedrijventerreinen: grijs

Bedrijventerreinen blinken doorgaans niet uit in ruimtelijke kwaliteit. Er is decennia lang ook weinig aandacht geweest voor deze werklocaties. In de tweede helft van de vorige eeuw werden ze aan de rand van, of net buiten, de steden ontwikkeld om te voldoen aan de groeiende vraag naar ruimte. In tijden van functiescheiding was er ook weinig reden om er andere functies dan werken te voorzien. Inmiddels wordt de keerzijde van deze aanpak duidelijker: Er is gebrek aan groen: groen om te beleven, groen dat bijdraagt aan biodiversiteit en klimaatadaptief groen.

Te weinig groen in de werkomgeving is niet goed voor de business. Met name bij de kantoorpanden op grijze, versteende bedrijventerreinen geven makelaars aan dat het vinden van een huurder steeds lastiger wordt¹. Ook in de war om talent leggen bedrijven op versteende bedrijventerreinen het af tegen werkgevers die hun personeel in een groene omgeving huisvesten.

Het gebrek aan flora en fauna maakt bedrijventerreinen weinig geliefd. Op andere plekken is er volop aandacht voor extra natuur. Bij het NK-tegelwippen – waarbij zoveel mogelijk trottoirtegels moeten wijken voor groen – zie je volop voorbeelden in woonwijken, bij scholen en in de binnenstad. In de landbouw maken jaarlijks 1001ha raaigras plaats voor kruidenrijk grasland en recentelijk was het politiek slecht scoren bij het wegstrepen van nestkastjes uit de bouwreglementen. Op bedrijventerreinen zijn de grootschalige voorbeelden echter nog schaars: het blijft doorgaans bij lokale initiatieven.

¹ Gesprekken als onderdeel van het onderzoeksprogramma Groene Gezonde Bedrijventerreinen <https://www.sia-projecten.nl/project/groene-gezonde-bedrijventerreinen>

Vanwege de vaak grote opstallen zonder buffercapaciteit is de hemelwateropvang op bedrijven-terreinen een lastige klus. Bij hevige regenval blijkt op veel plekken de capaciteit ondermaats. Nog lang niet alle rioolaansluitingen zijn afgekoppeld en ook de parkeerterreinen zijn vaak nog in niet-waterdoorlatende bestrating uitgevoerd. Het gebrek aan groen draagt ook bij aan de hitte-problematiek: bedrijventerreinen zijn vaak grote hitte-eilanden die het werken bemoeilijken.

De opgave

Dat bedrijventerreinen groener moeten worden staat buiten kijf. De groene transitie komt echter nog maar langzaam op gang. Andere zaken lijken hoger op de agenda van bestuurders en ondernemers te staan. Netcongestie remt de groei van bedrijvigheid direct en in het licht van de recente aanscherppingen van CSRD-richtlijnen worden meer ondernemers door hun klanten en leveranciers gevraagd naar hun circulaire bedrijfsvoering. Daarnaast spelen een aantal andere factoren, zoals bij veel veranderingen, een grote rol (Arcadis, 2021). Ten eerste helpt zekerheid in financiën ondernemers in het kunnen beslissen over een vergroenende ingreep. Zo kunnen parkeerplekken op een perceel onderdeel zijn van het onderpand voor een financiering terwijl ze zich goed lenen om bomen te planten. Daarnaast is duidelijke consistente overheidssturing nodig om te voorkomen dat ondernemers voor verrassingen komen te staan. Ondernemers willen bijvoorbeeld geen onzekerheid over bedrijfsactiviteiten nadat er een bijzondere diersoort gevonden wordt in het aangebrachte groen. Ten slotte kan kennis een rol spelen in de overtuigingskracht die nodig is om ondernemers mee te krijgen. Doorgaans hebben ondernemers veel kennis over het runnen van hun zaak, maar ook de groene omgeving is van invloed maar het is niet altijd even duidelijk hoe.

Er ligt zodoende een opgave in het meekoppelen van de groene transitie aan de bestaande transities. Een van de kansen om het vliegwieltje in gang te zetten, ligt bij de toekomstige gebruikers van de bedrijventerreinen.

Nieuwe generatie, een andere wind

In de war om talent moeten werkgevers alles uit de kast trekken om personeel te binden. Zeker in de kenniseconomie zoeken werknemers snel naar werkplekken die beter tegemoet komen aan – niet louter financieel-economische – wensen. Maar ook werkgevers in de logistieke- of productiesector hebben betere kaarten wanneer ze werknemers een aantrekkelijke werkomgeving kunnen bieden.

Bij beroepsopleidingen ligt de nadruk vaak op het ontwikkelen van de competenties die nodig zijn om een beroep goed uit te kunnen oefenen. Daarop aansluitend is er vaak aandacht voor de beroepskansen en specifieke vaardigheden en interesses die een individuele student kunnen helpen aan het vinden van de juiste job. Daarbij is de (omgevings)kwaliteit van de werkomgeving minder snel onderwerp van gesprek. Het is zaak om aankomend talent meer bewust te maken van de keuzes waar ze voor staan in het kiezen van een werkplek. Ze mogen gaan kiezen voor een werkomgeving die ze gezond houdt.

Aankomend werknemers: Gezond werken

Het is niet alleen de mate waarin de jonge werknemer beroepscompetent is, die bepaalt of de jonge werknemer succesvol de carrière doorloopt. Burn-outklachten vormen een groot deel van

het ziekteverzuim, ook al op jonge leeftijd. Een groenere werkomgeving helpt bij het ontspannen en wegnemen van stress. Maar ook voldoende beweging draagt bij aan vitale werknemers en daarbij speelt de werkgever een rol in bijvoorbeeld het organiseren van goede fietsbereikbaarheid om autogebruik terug te dringen. “Hoe gezond kan ik daar werken?” is de vraag die mag worden meegenomen in het voorbereiden op en zoeken naar de job die het best past bij aankomend talent.

Aankomend werkgevers: Gezond leiding geven

Zeker na hogere beroepsopleidingen en wetenschappelijk onderwijs stromen studenten in hun werk door naar leidinggevende functies. In het leiden van een organisatie zou het streven naar een groene gezonde werkomgeving of natuurinclusiviteit het nieuwe normaal moeten zijn. Dat kan beter tijdig aangeleerd worden in de schoolomgeving dan later op de werkplek die dat nieuwe normaal nog (niet) op het vizier heeft.

Aankomend ruimtelijk planners: Gezond ruimte inrichten

Heel specifiek de studenten in het ruimtelijk domein zouden al meer bewust gemaakt moeten worden van het belang van een groene, gezonde, werkomgeving. Zij zijn het die (mede-) verantwoordelijk worden voor de ruimtelijke inrichting van de werkomgevingen. Niet in alle opleidingen staat de kennis over gezonde werkomgevingen hoog op de agenda. En niet altijd staat de verantwoordelijkheid voor gezonde werkomgevingen hoog op de agenda.

Transitie naar groene, gezonde bedrijventerreinen

De voorwaarden voor transities op bedrijventerreinen zijn al vaker uitgediept. Het RLI (2023) stelt een duidelijk toekomstbeeld, verplichte organisatievorming en heldere overheidssturing centraal en in de Gedragsstrategie voor natuurinclusieve bedrijventerreinen (Derksen & Macke, 2024) worden daaraan geld, tijd en ruimte nog toegevoegd. Dat moet leiden tot een nieuw natuurinclusief normaal. Een belangrijke stap daarin is dat aankomend werknemers, aankomend werkgevers én aankomend ruimtelijk planners al geïnternaliseerd hebben dat een groene, gezonde werkomgeving onderdeel is van hun leefomgeving.

Referenties

Arcadis. (2021) *Onderzoek naar het vergroenen van bedrijventerreinen*. Amersfoort
Derksen, L. & Macke, F. (2024). *Het verhaal: Gedragsstrategie voor bedrijventerreinen*.
Collectief Natuurinclusief.
PVB Nederland. (z.d.) *Toekomstbestendig samenwerken*. Opgehaald van <https://pybnederland.nl/onze-aanpak/> op 05-04-2025
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2023). *Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen*. Den Haag. Digitale uitgave.

De stad als levend systeem

Over verantwoordelijkheid, radicale vergroening en het bouwen met tijd

Steven Delva

Standpunt en stellingnames

Maak landschap leidend, ook in het hart van onze steden

Bouwen met de systematiek van de natuur

Naar een andere economie van ruimte

Natuur niet als decor, maar een dragende structuur

De stad als levend systeem

Over verantwoordelijkheid, radicale vergroening en het bouwen met tijd

Steven Delva

In een tijd waarin we almaar hoger stapelen en sneller willen verdichten, groeit het besef dat ruimte geen optelsom van functies is, maar een levend systeem. Een systeem dat door de jaren heen is uitgeput, verkaveld en versnipperd – en nu kraakt onder zijn eigen gewicht. Terwijl beleidsnota's spreken over klimaatadaptatie, biodiversiteit, woningbouw en gezondheid, dreigen we één kerngegeven uit het oog te verliezen: dat deze opgaven geen losse thema's zijn, maar innig met elkaar verweven.

De ruimtelijke ordening is volwassen geworden in een tijd van maakbaarheid. In verkavelingen en bestemmingsplannen. Maar vandaag vraagt de opgave iets anders: niet méér plannen, maar meer ruimte om te verbinden. Niet méér regels, maar radicale integratie. Niet alleen groen in de stad, maar natuur als fundament van stadsontwikkeling.

Bij DELVA geloven we dat we die transitie enkel maken als we durven om het landschap leidend te maken — ook in het hart van onze steden. Dat vraagt om een nieuwe houding van ontwerpers en ontwikkelaars. Een waarin we niet enkel planmakers zijn, maar systeemwerkers. En soms: grondbezitters, initiatiefnemers, uitvoerders. Kortom: groen ontwikkelaars.

Bouwen met de systematiek van de natuur

Op verschillende plekken in Nederland en België werken we aan stadslandschappen die niet langer eindbeelden zijn, maar mechanismen. Levende systemen, waarin water, bodem, natuur, mobiliteit en economie met elkaar verstrengeld zijn. In Buiksloterham in Amsterdam bijvoorbeeld, waar we samen met de gemeente en andere ontwerpteams het ruimtelijk raamwerk ontwikkelden, bouwen we voort op het experiment van De Ceuveld. Daar werd op kleine schaal onderzocht hoe planten vervuilde grond kunnen zuiveren – niet als alternatief voor sanering, maar als parallelle strategie om tijd en ruimte te creëren voor een regeneratief landschap.



De Ceuveld: vervuilde grond zuiveren met planten, en tevens een plek voor innovatie op het gebied van duurzaamheid, uitgegroeid tot een levendig hart voor de buurt.

Die systematiek wordt nu op grotere schaal ingezet: van het ophogen van de bodem langs het Hasseltkanaal met licht vervuilde grond tot het creëren van doorwaadbare, ecologische oevers aan het IJ. Niet om te ontsnappen aan milieueisen, maar om slim en adaptief met de werkelijkheid om te gaan. Omdat de grond schaars is, omdat de vervuiling reëel is, en omdat de natuur deel moet uitmaken van de oplossing.

Ook in Gent maken we die omslag zichtbaar. De Groenklimateassen die daar ontstaan, verbinden stadsranden met binnenstad, waterstructuren met parken, sociale netwerken met ecologische corridors. Niet door in te grijpen met grof geweld, maar door te verweven. Door te erkennen dat robuustheid in het landschap ontstaat uit samenhang – niet uit schaalgrootte.



Groenklimateassen Gent: verbinden van de stadsranden met binnenstad, waterstructuren met parken, sociale netwerken met ecologische corridors. Door ontwikkelingsprojecten en landschapsprojecten.

Een andere economie van ruimte

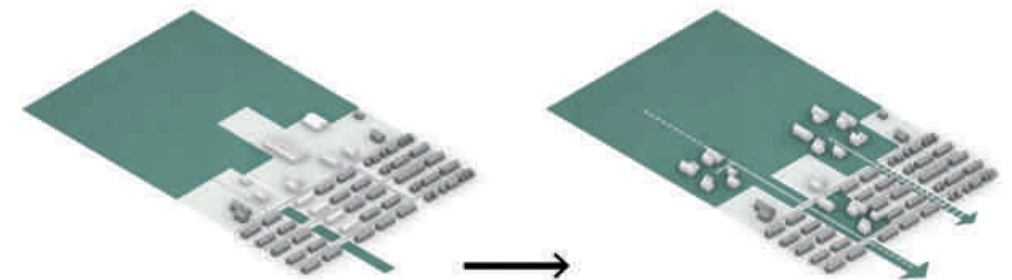
Stadsontwikkeling moet opnieuw leren kijken naar wat landschap kan. In Eindhoven (VDMA) zijn we mee initiatiefnemer van een binnenstedelijk project waar 95.000 m² aan programma – wonen, werken, voorzieningen – geflankeerd wordt door het eerste stadsbos van de stad. Niet als restpost, maar als centrale drager van de gebiedsidentiteit. Dat vraagt niet alleen een ontwerpende houding, maar ook een ondernemende. We nemen daarin eigenaarschap, letterlijk: door grond aan te kopen en de aanleg en het beheer van het bos zelf te faciliteren.

Ook bij PULS, een ontwikkeling op de Zuidas in Amsterdam, hebben we als landschapsarchitecten onze rol opgerekt. Niet enkel het ontwerp van het stadsbos tussen de torens komt van onze hand; we namen ook verantwoordelijkheid voor het budget, de realisatie, en de afstemming met aannemers. Niet omdat we per se willen bouwen – maar omdat zonder die betrokkenheid het groene hart van het project onderweg verloren dreigde te gaan. Door op die manier verantwoordelijkheid te nemen, bewaken we het systeem achter het ontwerp. En zorgen we dat natuur geen gevel wordt, maar een structuur.



De PULS: een nieuwe rol voor de landschapsarchitect. Niet enkel het ontwerp van het stadsbos tussen de torens komt van onze hand, maar ook verantwoordelijkheid voor het budget, de realisatie, en de afstemming met aannemers.

In projecten als Stadsbuiten – een ontwerp voor een productief landschap op de rand van stad en land – wordt die integrale benadering verder doorgetrokken. Daar is groen niet het resultaat van planvorming, maar het vertrekpunt. Met ruimte voor landbouw, waterberging, recreatie, natuurlijke processen en stadsrandwoningen. Een plek waar geen stad inde natuur kruipt, maar waar een nieuw landschap met stedelijke functies ontstaat.



Stadsbuiten: ontwerp voor een productief landschap op de rand van stad en land: landbouw, waterberging, recreatie, natuurlijke processen en stadsrandwoningen



VDMA in Eindhoven: Groen niet als restpost, maar als centrale drager van de gebiedsidentiteit. Dat vraagt een ontwerpende houding, maar ook een ondernemende.

Geen decor, maar dragende structuur

Er wordt weleens gezegd dat we niet te veel natuur in de stad hebben, maar te weinig stad in onze natuur. Dat klinkt mooi, maar laten we voorzichtig zijn. Want de verleiding is groot om die stelling te lezen als een pleidooi voor eindeloze verdichting. Terwijl het tegendeel waar is: we hebben niet genoeg stad die natuur draagt. Geen stad waarin groen decor is, maar systeem.

De ruimtelijke professie heeft lang gedacht in sectoren, deelgebieden, disciplines. Vandaag ligt daar de uitdaging: hoe maken we ruimte tot een samenhangend verhaal? Hoe zorgen we dat het gesprek over klimaat, woningbouw, sociaal weefsel en economische vitaliteit niet langs elkaar heen loopt — maar elkaar versterkt?

Dat kan alleen als we durven kiezen voor generositeit. Voor lange lijnen in plaats van krappe kavels. Voor landschappen die tijd mogen krijgen. En voor samenwerking die verder gaat dan projectduur of planfase. Niet omdat het makkelijk is. Maar omdat de toekomst het waard is.

VERBINDEN door NIEUWE KIJK OP HET BUITEN- GEBIED

Margo Bienstman

Duurzaam dromen, Suburbaan wonen; Waarom de jonge klimaatbetoger toch voor een woning buiten de kern kiest

Pieter Jong

Planning ter bevordering van de leefbaarheid in het landelijk gebied

Egbert Stolk, Max van Tongeren en Jessica de Boer

Oostwaarts! Naar een gebiedseigen benadering voor de toekomst van Oost-Nederland

Melika Levelt, Kees-Willem Rademakers en Sander Wilmsen

Ruimte- en duurzaamheidsprofessionals in de voedseltransitie van een focus op korte ketens naar een focus op gebiedsprocessen

Duurzaam dromen, Suburbaan wonen.

Waarom de jonge klimaatbetoger toch voor een woning buiten de kern kiest

Margo Bienstman

Het Vlaams beleid zet in op verdichting, maar toch neemt de inwonersdichtheid in de stadskernen af. Ik merk dat in mijn omgeving veel jonge 'klimaatbetogers' uiteindelijk toch kiezen voor een woning aan de rand. Niet uit onverschilligheid, maar omdat hun woonwensen moeilijk te verzoenen zijn met het aanbod in de stad.

In gesprekken met leeftijdsgenoten hoor ik vaak dezelfde frustratie: we willen wel in de stad wonen, maar niet ten koste van onze financiële toekomst. Door de grote vraag naar woningen in de stad, lopen de prijzen in de centrumsteden hoog op.

Verdichting werkt alleen als het niet ten koste gaat van de woonkwaliteit. Een kleine, goed gelegen woning met toegang tot een park spreekt meer aan dan een anonieme flat zonder buurtgevoel.

Deze paper is geen pleidooi voor exclusief beleid voor jonge, koopkrachtige Vlamingen. Maar als zij ondersteund worden in hun keuze voor stedelijk wonen, kunnen ze bijdragen aan leefbare, verdichte steden in plaats van verdere suburbanisatie te versterken.



Duurzaam dromen, Suburbaan wonen.

Waarom de jonge klimaatbetoger toch voor een woning buiten de kern kiest

Margo Bienstman

Idealen vs realiteit

Als ruimtelijk planner en onderzoeker in stedelijke ontwikkeling heb ik al menig café-avond gevuld met uitleggen waarom het belangrijk is om compact te wonen en wat de voordelen zijn van wonen op een toegankelijke locatie. En met deze ideeën ben ik zeker niet de eerste. De strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) stelt ook doelstellingen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen.¹ De focus ligt op duurzaam ruimtegebruik, met kernversterking en verdichting als één van de belangrijkste principes. Het BRV wil verdere versnippering van het landschap tegengaan en wonen, werken en voorzieningen zoveel mogelijk clusteren in kernen en verstedelijkte gebieden. In plaats van nieuwe woningen aan de stadsrand, moet er compacter gebouwd worden binnen het bestaande weefsel. En dit alles zonder verlies aan kwaliteit binnen de kernen. De beschikbare overgebleven ruimte in Vlaanderen is namelijk beperkt, en de maatschappelijke kost van de doorgedreven urban sprawl is niet te onderschatten.²

Ook uit andere lagen van het beleid worden deze ontwikkelingen ondersteund. Het woonbeleidsplan Vlaanderen wil een zo groot mogelijk deel van de woonvraag opvangen binnen het stedelijk weefsel. Hoge dichtheden leiden namelijk ook tot efficiëntere mobiliteit, energieverdeling en infrastructuur.³ Sommige grotere Vlaamse steden, zoals Leuven, Gent of Antwerpen, hebben zelf een visie ontwikkeld rond kwalitatieve verdichting.

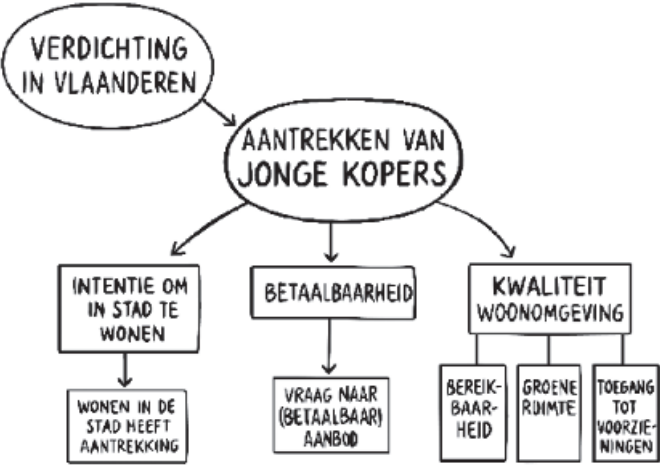
Een mooi plaatje dus. Eentje dat ik zeker kan volgen. En eigenlijk veel van de mensen in mijn omgeving ook, in theorie. De realiteit is zoals vaak iets minder eenduidig. Veel jonge 'klimaatbetogers', zoals ik hier mijn hoogopgeleide, eerder linkse kennissenkring omschrijf, hebben wel de voorkeur om centraal te wonen, maar het is juist in de centrumsteden dat de woningprijzen de hoogte in schieten.⁴ In mijn nabijheid lijkt er dus wel genoeg vraag naar woningen binnen de kernen, maar het ontbreekt aan een betaalbaar aanbod. Op die manier werkt het woonbeleid, dat te weinig inzet op sociale woningen en controle van de private markt, het verdichtingsbeleid tegen.



- 1 Vlaamse Regering, 'Strategische visie van het BRV'.
- 2 Wauters E. (red.), Boussauw K., Poelmans, L. et al., 'Monetarisering urban sprawl in Vlaanderen' (2021). Studie uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving.
- 3 Vlaamse Regering, 'Woonbeleidsplan Vlaanderen' (2018)
- 4 SERV, 'Wonen in Vlaanderen: Uitdagingen vanuit Sociaal-Economisch Perspectief', (2024): 18

Tegen 2050 wordt verwacht dat Vlaanderen zo'n 433.000 huishoudens meer zal tellen. Hoewel dit historisch gezien een vertraging is, zal deze bevolkingsgroei toch ergens opgevangen moeten worden. In principe zijn er woningen genoeg voor iedereen. In de centrumsteden doet zich echter wel een tekort op de woningmarkt voor. Dit wordt versterkt door het feit dat de grootte van het bestaande woningpatrimonium niet per se overeenkomt met de huidige gezinssamenstellingen.⁵

Zelf een twintiger die zich recent op de huizenmarkt heeft gegooid, kan ik me niet van de indruk ontdoen dat er in mijn omgeving heel wat potentiële bijdrages aan kernverdichting worden misgelopen. In deze paper bekijk ik waarom jonge kopers toch niet kiezen voor een woning binnen de kern, en hoe dit eventueel bijgestuurd zou kunnen worden. Hoewel deze groep zeker niet de oplossing zal bieden voor het ruimtelijk beleid in Vlaanderen (hiervoor zullen meer structurele oplossingen nodig zijn in onder andere landgebruik, sociale woningbouw en het bijsturen van woonwensen), is het misschien wel een doelgroep die met beperkte moeite bij kan dragen aan een kwalitatieve verdichting. Ik bespreek deze kwestie aan de hand van drie aspecten: de wil om te wonen in de stad, de betaalbaarheid en de kwaliteit van de stedelijke woonomgeving.



Intentie om in de stad te wonen

In de zomer van 2024 besliste ik om, negen jaar nadat ik er als student vertrokken was, terug naar te strijken in mijn thuisstad Mechelen. Om mijn tot dan toe gespaarde geld te kunnen investeren besliste ik om te kopen. Met veel verwachtingen en eisen scrollde ik vastgoedwebsites af op zoek naar mijn droomwoning. Al snel bleek dat het kiezen van een woning een evenwichtsoefening zou worden tussen voorkeuren, prioriteiten en compromissen. Net zoals velen in mijn kennissenkring wilde ik graag dicht bij het centrum wonen. Op die manier ben je minder afhankelijk van de auto, zonder in te boeten op bereikbaarheid en voorzieningen. Mijn gevoel zegt me dan ook dat veel (jonge) Vlamingen zich in een stad willen vestigen – en de cijfers lijken dat te bevestigen. Uit de migratiegegevens van de provincie Antwerpen blijkt dat de grootste verhuisstromen richting stedelijke kernen gaan.⁶ Antwerpen is daarbij een uitschieter, maar ook kleinere steden zoals

5 SERV, 'Wonen in Vlaanderen: Uitdagingen vanuit Sociaal-Economisch Perspectief', (2024): 22
6 Provincie Antwerpen, 'Regionale Woningmarkten en Ruimtelijke Woonanalyse in de Provincie Antwerpen', (2022)

Mechelen, Turnhout en Herentals trekken veel nieuwe inwoners aan. Toch is er een kloof tussen waar mensen willen wonen en waar ze uiteindelijk terechtkomen. Er zijn te veel geïnteresseerden binnen de stad voor ongeveer dezelfde types van woning. Hoogopgeleide jonge koppels of alleenstaanden zijn vaak op zoek naar specifiek soort woning: groot genoeg, karaktervol en met toegang tot groen. Door het tekort aan dit soort woningen binnen de stad gaan ze uiteindelijk buiten het centrum wonen.

Een studie van de stad Gent suggereert dat het aantal mensen met een woonwens in de stad groter is dan het aantal dat er effectief naar een woning zoekt. Veel jonge klimaatbetogers zijn beperkt door een tekort in het woonaanbod, in budget of in het vinden van een woning op maat voor hun gezin en zoeken meteen een woning buiten de stad.⁷



Betaalbaarheid

Een veelvoorkomend gespreksonderwerp tussen leeftijdsgenoten is de moeite met het vinden van een betaalbare woning. Een 1-slaapkamerappartement in de stad vinden is haalbaar, maar wat als je iets ruimer wilt gaan wonen om een gezin te starten? De huurprijs van een grotere woning loopt al snel op, dus is kopen dan uiteindelijk voordeliger? Welk aandeel van je loon mag je dan uitgeven aan een lening? En is het überhaupt mogelijk om een lening te krijgen zonder bijkomende sponsering van je familie? Dat zoveel mensen in een stad willen wonen, vertaalt zich ook in de woningprijzen. Deze zijn de afgelopen jaren het hardst gestegen in Gent, Mechelen, Leuven en Antwerpen.⁸ Paradoxaal genoeg zorgt de stijgende vraag naar woningen in de stad er dus voor dat er een groot deel van mijn vrienden op het einde van hun huizenzoektocht uiteindelijk toch buiten de stad gaan wonen omdat ze zich een woning in de kern niet kunnen veroorloven.

Om dat beter te begrijpen, kijk ik naar mijn thuisstad: Mechelen. Dit is de vijfde grootste van de 13 Vlaamse centrumsteden, met een oppervlakte van 65,8 km² en 89.561 inwoners verdeeld over 38.142 private huishoudens (in 2024).⁹ Het aantal huishoudens groeit er jaar na jaar, en jongvolwassenen zoals ik zijn goed vertegenwoordigd, zeker in vergelijking met nabijgelegen kleinere steden zoals Lier.¹⁰ Zo'n 64,3% van de woningen zijn eengezinswoningen. 35,4% zijn meergezinswoningen. De overige 0,3% zijn alternatieve woonvormen zoals collectieve woningen.¹¹

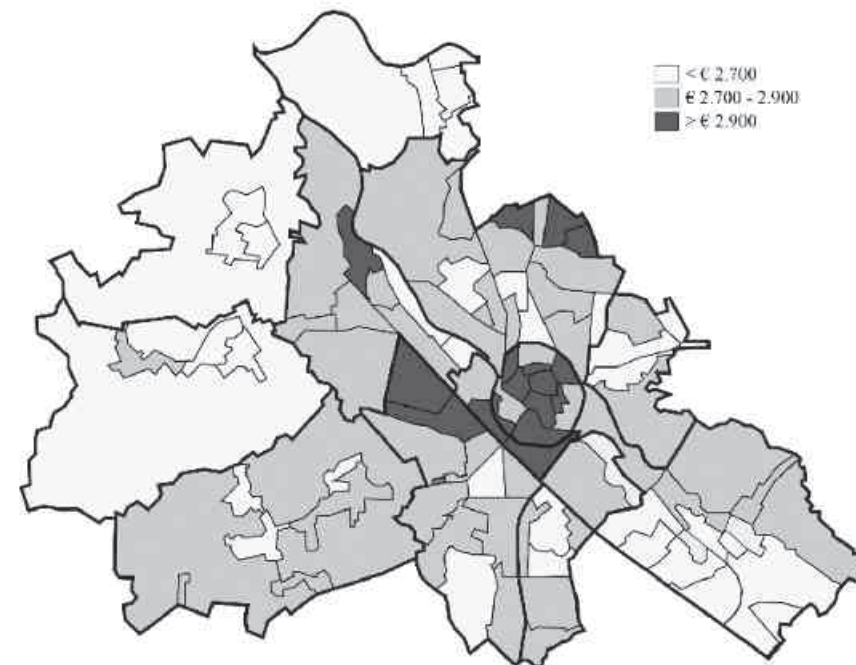
7 Atelier Romain & Endeavour, 'Woonstudie Gent', (2023) Studie uitgevoerd in opdracht van Stad Gent Labo Ruimte, 'Intentienota Betaalbaar Wonen', (2024)
8 SERV, 'Wonen in Vlaanderen: Uitdagingen vanuit Sociaal-Economisch Perspectief', (2024): 18
9 Statbel & Rijksregister, Provincies in Cijfers
10 Dreesen, S., Van den Broeck, K., Damen, S. & Winters, S., 'Woonbeleidsstudie Mechelen', (2022):14
11 Kadaster, Provincies in Cijfers

Binnen Mechelen is er een verband te vinden tussen de meest dense wijken en de hoogste woningprijzen. Hoe dichters bij het centrum van de stad, hoe hoger de woningdichtheid en hoe hoger de prijs. Voor wie dat niet kan betalen, is uitwijken naar de buitenwijken dus vaak een alternatief.

Het gebeurt ook regelmatig dat mensen die net afgestudeerd zijn eerst op zoek gaan naar alternatieve woonvormen zoals een cohousing om het huis uit te gaan en toch wat te kunnen sparen. Ook ik heb eerst vijf jaar geleefd in een huurwoning met vier vrienden, zo kan de huur van zo'n woning gedeeld worden. Voor de meesten onder ons was dit echter maar een tijdelijke situatie. De impact van de stijgende prijzen op jonge kopers is alvast merkbaar in mijn omgeving, en wordt ook weerspiegeld in de cijfers: het aandeel van hun inkomen dat naar de afbetaling van een lening gaat, is sinds 2016 in heel België gestegen, en in de Vlaamse centrumsteden nog het meest.¹²



Inwonersdichtheid in inwoners/ha (Mechelen, 2024)
Departement Omgeving



Woningprijs in €/m² (Mechelen, 2025)
Eigen figuur o.b.v. data van Immoweb (maart 2025)

Kwaliteit woonomgeving

Wonen in en rond de stadskern is dus het duurst. Maar wie zou willen, kan altijd een woning kopen in bepaalde goedkopere wijken. Nekkerspoel, het Arsenaal of het oosten van de Brusselssesteenweg kennen hoge verdichtingsgraden, liggen dicht bij het centrum en toch liggen de woningprijzen er opvallend lager. Toch komen bij de afweging om hier neer te strijken weer andere argumenten op de voorgrond. "Er is zoveel drukte." "Is het daar wel veilig?" "Ik wil niet aan een drukke weg wonen." Enkel en alleen het hebben van de wens om in een kern te wonen en het budget ervoor, is dus niet genoeg.

Uit de woonbeleidsstudie van de stad Mechelen (2022) blijkt dat een rustige buurt, afstand tot werk en afstand tot voorzieningen de meest doorslaggevende factoren zijn voor de keuze van een huis in een bepaalde buurt.¹³ Ik bespreek dan ook kort de volgende elementen van woonkwaliteit: leefbaarheid, bereikbaarheid en toegang tot voorzieningen.

Leefbaarheid en groene ruimte

Wanneer ik nadenk over in welke buurt ik graag zou wonen, kom ik al snel uit bij een woning in de omgeving van het Vrijbroekpark of het Papenhof. Dit zijn rustige buurten met goed onderhouden parken die zorgen voor een groene ontmoetingsplek in de wijk. In Vlaamse steden is ongeveer 50% van de ruimte verhard en 50% groen. Maar van die groene ruimte is meer dan 80% privaat eigendom, vooral in de vorm van tuinen.¹⁴ Private tuinen kunnen dan wel bijdragen aan een

¹³ Dreesen, S., Van den Broeck, K., Damen, S. & Winters, S., 'Woonbeleidsstudie Mechelen', (2022): 25

¹⁴ Departement Omgeving, 'Themaraapport Bouwshift', (2024):81

aangenamere leefomgeving, de meeste inwoners hebben er enkel passief genot van (uitzicht, verkoeling, waterbeheer, etc). Helaas is er een duidelijke trend te zien het afgelopen decennium waarbij de publieke groene ruimte in de kernen afneemt.¹⁵ Dit terwijl kwalitatieve publieke groene ruimte voor sommigen een alternatief kan zijn voor een eigen tuin.

Helaas speelt ook hier het principe 'hoe groter de vraag, hoe duurder de woning'. Wijken met mooi aangelegd groen, weinig zwerfvuil, buurthinder of geluidsoverlast zijn duurder dan degenen die hier wat moeten inboeten. In de wijk rond het Papenhof park is zelfs duidelijk te zien dat de woningen die aan het park grenzen duurder zijn. De afwezigheid van toegankelijk groen en propere en gezonde wijken kan mensen dus ook wegduwen uit de stad.



Woningprijs in €/m2 in de wijk rond het Papenhof (Mechelen, 2025)

Eigen figuur o.b.v. data van Immoweb (maart 2025)

Toegang tot voorzieningen

Een goede toegang tot voorzieningen is misschien niet prioriteit nummer 1 bij het kiezen van een woning, maar wordt vaak wel gezien als een voordeel. Dit is vaak wel een voordeel van het wonen in een kern, waar voorzieningen als bakkers, winkels of scholen talrijker aanwezig zijn en gemiddeld genomen dus ook bereikbaarder zijn. Niet alleen de fysieke afstand speelt hier een rol, maar ook de manier waarop deze diensten te bereiken zijn. Een veilige en aangename route naar winkels, scholen en ontspanningsplekken bepaalt hoe mensen hun buurt ervaren. Een bakker op vijf minuten fietsen is waardevoller dan een bakker op dezelfde afstand langs een drukke, onaangename weg.¹⁶

Bereikbaarheid en mobiliteit

Zelf heb ik een hekel aan in de file staan. Iemand die in ontkennen is, zou nog kunnen zeggen dat het tijd is voor jezelf, maar uiteindelijk is het vooral verloren tijd. Wie in de stad woont, is minder afhankelijk van de auto—als er voldoende alternatieven zijn tenminste. Openbaar vervoer, goede fietsinfrastructuur en wandelbare straten kunnen de auto naar de achtergrond duwen. Steden

die investeren in efficiënte alternatieve vervoersmiddelen verminderen niet alleen de parkeerdruk en verbeteren de veiligheid in het verkeer, maar maken stedelijk wonen ook aantrekkelijker. In Mechelen werden slecht onderhouden wegen, fiets- en voetpaden genoemd als een van de grootste ergernissen.¹⁷ Bereikbaarheid gaat niet alleen over afstand, maar ook over comfort en veiligheid. Door de hoge woondichtheid in steden kunnen investeringen in infrastructuur direct de ervaring van veel inwoners verbeteren.



Verdichting gaat niet over simpelweg meer woningen bouwen. Mensen willen meer dan alleen een betaalbare woonst; ze willen een aangename woonomgeving. Ik geloof dat veel van mijn vrienden bereid zouden zijn hun vrijstaande woning in te ruilen voor een stedelijk alternatief, als dat alternatief voldoende kwaliteit biedt. Een stad die inzet op groene ruimte, goede voorzieningen en vlotte bereikbaarheid, kan die mentale verschuiving in woonvoorkeuren helpen versnellen.

Waar slaat het verdichtingsbeleid de bal mis?

De inwonersdichtheid in de Vlaamse kernen daalt. Dit is niet doordat er niemand meer in de kernen wilt wonen. Integendeel, het aantal stedelingen stijgt jaarlijks. Toch wordt er geen verdichting waargenomen omdat de kernen tegelijkertijd in oppervlakte blijven toenemen doordat mensen gaan wonen aan de rand van de stad. Nochtans ken ik genoeg mensen die wel in het stadscentrum willen wonen, zolang dit hun spaarrekening niet aan diggelen slaat en de woonomgeving kwalitatief genoeg is. In de praktijk wint haalbaarheid het helaas vaak van wenselijkheid. Wonen in de stad is voor velen aantrekkelijk, maar andere factoren—zoals prijs, ruimte en rust—zijn eenvoudiger te realiseren aan de stadsrand.

Een belangrijke vraag is niet alleen hoe we jonge Vlamingen de stad in krijgen, maar ook of ze daar blijven. Een opvallende trend is dat dertigers, na de aankoop van een starterswoning in de stad, uiteindelijk toch verhuizen naar de randgemeenten.¹⁸ Tegelijk hoeft verhuisbeweging binnen een stad of regio niet per se een probleem te zijn. Wanneer ouderen verhuizen naar kleinere woningen, komt er bijvoorbeeld ruimte vrij voor jonge gezinnen. Wonen op maat van verschillende levensfasen kan dus bijdragen aan een efficiënter ruimtegebruik.

Jonge kopers aantrekken in de praktijk

Hoewel vaak kleinschalig, zetten centrumsteden zich soms bewust in om jonge kopers aan te trekken en de verhuisbeweging weg van de stad tegen te gaan. Een kennis van mij kocht bijvoorbeeld een woning binnen het project Papenhof (2020).¹⁹ Stad Mechelen wou hier jonge

17 Dreesen, S., Van den Broeck, K., Damen, S. & Winters, S., 'Woonbeleidsstudie Mechelen', (2022):28

18 astmans, F. & Dreesen, S., 'Woningprijzen: algemene trends en (sub)urbane verschillen', (2014):45

19 Stad Mechelen, 'Wonen en delen: inspirerende voorbeelden', geraadpleegd op 3/04/2025 via <https://www.mechelen.be/anders-wonen/wonen-en-delen>

15 Departement Omgeving, 'Themaraapport Bouwshift', (2024):81

16 Departement Omgeving, 'Gedragsstudie: Nabijheid van voorzieningen versus verplaatsingsgedrag en woonplaatskeuze', (2021)

kopers aantrekken door goedkoper bouwprojecten aan te bieden op goedgelegen locaties. De kopers moesten dan zelf zorgen dat hun woning voldeed aan bepaalde voorwaarden, waaronder BEN-normen. Ook mogen ze de woning niet inzetten als opbrengsteigendom en moeten er minstens 5 jaar wonen. In ruil krijgen ze de kans om een kwalitatieve woning te kopen op een aangename locatie. Een ander voorbeeld (van voor mijn tijd) is het project Auwegemvaart (2011). Een aandachtspunt bij dit soort projecten is dat ze best deel uitmaken van de normale woonmarkt, en niet in de plaats komen van sociale woonprojecten.

Ook op Vlaams niveau leek er even wat te bewegen. In 2023 beloofde de Vlaamse regering een ‘woonwaarborg’ voor jonge kopers, zodat ze zonder eigen inbreng een lening konden afsluiten.²⁰ De regeling zou ingaan op 1 januari 2025, maar tot op vandaag blijft de concrete uitwerking uit.

De sociale component van het verdichtingsbeleid

Ondanks deze inspanningen blijft de woningmarkt vooral op eigen kracht werken – en dat botst met de verdichtingsdoelstellingen. Centraal gelegen woningen blijven duur, en het stroeflopend sociale woningbeleid in Vlaanderen helpt hierbij niet. Het aanbod is te beperkt en de kwaliteit is vaak ondermaats.²¹ Een functioneel verdichtingsbeleid gaat hand in hand met verbeteringen in andere beleidsdomeinen.

Deze paper vertrekt vanuit een persoonlijke observatie. Het is geen pleidooi om het woonbeleid volledig af te stemmen op jonge, hoogopgeleide middenklassers – daar is het vraagstuk te complex voor. Andere groepen hebben vaak meer ondersteuning nodig, en terecht. Maar ik zie in mijn omgeving wel veel jonge mensen die bewust omgaan met hun woonkeuzes. Ze willen graag rekening houden met het klimaat en de open ruimte, maar die wens moet concurreren met andere verlangens: betaalbaarheid, woonkwaliteit, rust.

Centraal wonen is dus niet altijd de eindbestemming. Toch geloof ik dat deze groep, met de juiste stimulansen, wel te overtuigen valt om in de stad te wonen én te blijven. Door hen kansen te geven op kwalitatieve woningen in de kern, kan hun koopkracht inzetten waar die het meeste impact heeft – niet in verdere verkaveling, maar in het versterken van stedelijke buurten. Misschien ligt daar dan ook een kans voor steden: niet alleen inzetten op grootschalige woonuitdagingen, maar ook op kleinere win-wins binnen hun ruimtelijk beleid.

De stad is tenslotte de plek waar onze maatschappij zich letterlijk verdicht. Iedereen brengt zijn of haar eigen wensen, beperkingen en verwachtingen mee. Deze paper vertelt het verhaal van de jonge klimaatbetoger op zoek naar een thuis, maar er zijn nog zoveel andere perspectieven die ook een plekje moeten krijgen binnen onze steden. Het zou een interessante oefening zijn om ook die verhalen op te pakken en zo het persoonlijk verhaal van het wonen in de stad uit de doeken te doen.

20 Van Kerckhove, V., “Vlaamse regering wil jonge kopers van eerste woning ondersteunen met Woonwaarborg”, (2 februari 2024), VRT
21 Maerevoet, E., “Slecht rapport voor Vlaams woonbeleid: “Vlaanderen heeft te weinig sociale woningen””, (19 maart 2025), VRT

Planning ter bevordering van de leefbaarheid in het landelijk gebied

Functieveranderingsbeleid: kansen voor praktijkgericht onderzoekachtige woonbeleid of het navigeren van crises.

Pieter Jong¹

Stellingen

1. Responsieve planning waarbij door de gemeente lokaal maatwerk wordt geboden, wordt door de burgers in het landelijk gebied waarschijnlijk positiever ervaren in vergelijking met wat er in het kader van de reguliere planning (uitgaande van het nationale planningsraamwerk) mogelijk is.
2. Wanneer de burger via het Omgevingsloket probeert te achterhalen welke regels en beleid van toepassing zijn op de door hem gewenste toekomstige activiteiten, dan wordt hij geconfronteerd met een 'spaghetti' aan regels en beleidsdocumenten. In plaats van deze 'spaghetti' hebben veel burgers meer behoefte aan een heldere 'menukaart' met een beperkt aantal keuzeopties.
3. Combinatie van de toepassing van functieveranderingsbeleid met voorwaardelijke verplichtingen in het omgevingsplan kan leiden tot daadwerkelijke verbetering van de omgevingskwaliteit in het landelijk gebied.

Planning ter bevordering van de leefbaarheid in het landelijk gebied

Functieveranderingsbeleid: kansen voor praktijkgericht onderzoek

Pieter Jong

Introductie

Binnen het nationale planningsstelsel kunnen er veel verschillende keuzes gemaakt kunnen worden door het lokale bevoegde gezag dat een planningsbesluit neemt. Aan mijn studenten leg ik regelmatig uit dat - binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat - een gemeenteraad waar 'groene' partijen in de meerderheid zijn een veel groener ruimtelijk plan (bijv. een omgevingsvisie of omgevingsplan) kan vaststellen, in vergelijking met een gemeenteraad waar meer 'blauw' of andere politieke kleuren vertegenwoordigd zijn. Binnen het wettelijke kader zijn er bandbreedtes en het lokale bevoegde gezag mag de uitersten binnen die bandbreedtes opzoeken, zolang er maar wordt voldaan aan vereisten zoals evenwichtige toedeling van functies aan locaties (en natuurlijk ook andere juridische vereisten, waar we het in het korte bestek van dit artikel niet over kunnen hebben). Naast de bandbreedtes en de ruimte die het wettelijke kader sowieso biedt, is er lokaal behoefte aan maatwerk. Alle mensen zijn gelijk 'voor de wet', maar locaties zijn nu eenmaal verschillend. Op de ene locatie zijn er waterproblemen die dringend aangepakt moeten worden. Op een andere locatie zijn er problemen op het gebied van leefbaarheid, waarbij bijvoorbeeld sprake is van verloedering (bijvoorbeeld bouwvallige schuren) en ondermijning (bijvoorbeeld drugsteelt in een voormalige landbouwschuur).

Binnen het nationale planningsstelsel zijn er dus verschillende keuzes mogelijk. Hoewel dat aan de ene kant positief gewaardeerd kan worden, roept dat aan de andere kant ook een spanningsveld op. Wanneer we het vanuit een 'bottom up' perspectief bekijken kunnen we constateren dat een gebied te maken heeft met verschillende soorten planning afkomstig van verschillende bestuurlijke schaalniveaus. Mijn indruk is dat dit voor de burger 'worst zal wezen'; of misschien lijkt de brei aan regels en beleid meer op spaghetti? Hij moet via het Omgevingsloket proberen zijn weg te vinden. Hij moet nadenken over de activiteiten die hij wil ondernemen. En als hij via het Omgevingsloket probeert te achterhalen aan welke regels hij moet voldoen, dan komt hij erachter dat gemeente, provincie, waterschap en Rijksoverheid bepaalde regels en ook een bepaald beleid hebben die mogelijk ook consequenties hebben voor de activiteiten die hij graag wil ondernemen. Naast het nationale planningsraamwerk (waar onder meer de Omgevingswet deel van uitmaakt) is er op provinciaal/regionaal en lokaal niveau ruimte voor gebiedsgericht maatwerk. Een initiatiefnemer kan natuurlijk te allen tijde gebruik maken van het nationale planningsraamwerk; niemand houdt hem tegen om een aanvraag te doen. Maar hij zal ook graag willen weten wat de mogelijkheden zijn in het kader van bijvoorbeeld het gebiedsgerichte lokale maatwerk. Zoals de naam al zegt, kan bij gebiedsgericht lokaal maatwerk veel meer rekening worden gehouden met de lokale kenmerken van het plangebied. Lokale maatwerkplanning is per definitie veel meer responsief, dat wil zeggen: antwoord gevend op lokale problemen zoals die concreet in het gebied worden ervaren. Het lijkt mij daarom een redelijke aanname dat 'responsieve planning' waarbij lokaal maatwerk wordt geboden, door de initiatiefnemer positiever wordt ervaren in vergelijking met wat er in het kader van de reguliere planning (uitgaande van het nationale planningsraamwerk) mogelijk is. Uit praktijkgericht onderzoek naar responsieve planning zal nog moeten blijken of deze aanname gegrond is.

Wageningen University & Research
pieter.jong@wur.nl
Delft University of Technology
p.jong@tudelft.nl

¹ De auteur bedankt Leonie van Beek, landschapsarchitect bij de gemeente Ede, voor haar reactie op een eerdere versie van dit paper.

In dit paper staat een casus uit de gemeente Ede centraal. In die casus is sprake van een vorm van uitnodigingsplanologie die gepaard gaat met de organisatie van een ‘planologische uitruil’. Wanneer de initiatiefnemer op vrijwillige basis bestaande planologische rechten inlevert bij het bevoegd gezag, krijgt hij daarvoor in de plaats nieuwe planologische rechten en plichten. Kenmerkend voor die nieuwe planologische situatie is dat – in vergelijking met de oude situatie – een verruiming plaatsvindt van de gebruiksmogelijkheden voor de initiatiefnemer. Daar staat tegenover dat er omgevingskwaliteit aan de betreffende locatie toegevoegd moet worden; dit wordt juridisch geborgd met voorwaardelijke verplichtingen.

In het korte bestek van dit paper is het nodig om te focussen. Onder andere de volgende onderwerpen heb ik grotendeels buiten beschouwing gelaten: de precieze planprocedure (we kijken wel naar hoofdlijnen van het proces voor zover ze gaan over ‘het gesprek over de ruil’); de precieze randvoorwaarden die gelden bij functieverandering (we kijken wel naar de hoofdlijnen van de inruil en de uitruil), de systematiek ten aanzien van inzet van sloopmeters en de mogelijkheid van een ontwikkelfonds landelijk gebied (we noemen deze twee zaken kort, maar kunnen er niet verder op ingaan). Mijn focus is nu vooral gericht op het volgende: wat wordt er geruild tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag dat besluiten neemt over planning? In een vooroverleg tussen initiatiefnemer en het bevoegd gezag wordt gesproken en onderhandeld over een ‘package deal’ (het ruilpakket). Het gaat mij in dit paper vooral om de hoofdlijnen van de inhoud van dat ruilpakket. Pas wanneer initiatiefnemer en het bevoegd gezag over de inhoud van het pakket tot overeenstemming komen, zal de initiatiefnemer bereid zijn om een anterieure overeenkomst te tekenen, waarin onder meer de betaling wordt geregeld van de kosten van het nodige onderzoek.

Regionaal functieveranderingsbeleid

In 2024 is in opdracht van de regio Foodvalley en de regio Amersfoort het ‘Afwegingskader functieveranderingsbeleid 2024’ opgesteld.² Het afwegingskader beschrijft een systematiek met afgestemde, eenduidige en uitwisselbare randvoorwaarden binnen de regio. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat het voldoen aan de voorwaarden van het regionale functieveranderingsbeleid geen ‘recht van ontwikkeling’ vormt (p. 7). Binnen de regio maakt de gemeente namelijk de afweging of een ontwikkeling passend is op de betreffende locatie, waarbij getoetst zal worden aan de geldende beleidskaders en regels. Het regionale afwegingskader nodigt gemeenten in het gebied uit om een eigen gemeentelijke uitwerking te maken. Zij kunnen bijvoorbeeld gebieden aanwijzen waar functieveranderingswoningen wel of niet gewenst zijn (p. 12).

Met functieverandering wordt bedoeld dat de agrarische functie van het perceel wijzigt in een andere functie zoals in een woon- of werkfunctie (p. 7). Het functieveranderingsbeleid heeft als doel om de omgevingskwaliteit van het landelijk gebied te behouden en waar mogelijk te verbeteren (p. 5). Om verbetering van de omgevingskwaliteit te bereiken, worden verschillende acties gecombineerd: sloop van (vrijkomende) agrarische bedrijfsbebouwing; landschappelijke inpassing op het erf van de initiatiefnemer; een landschappelijke inpassing in de omgeving, mede met behulp van gelden uit het gemeentelijk ontwikkelfonds landelijk gebied; en: ruimte bieden voor nieuwe economische dragers door de voormalige agrarische locatie te herbestemmen voor

2 Het regionale functieveranderingsbeleid is onder meer te vinden via de volgende hyperlink: Functieveranderingsbeleid 2024 regio Foodvalley regio Amersfoort; Regionaal Afwegingskader Barneveld - iBabs Publiekspitaal

wonen en of werken, waardoor de economische en sociale vitaliteit van het landelijk gebied versterkt wordt (p. 5-6).

In het afwegingskader worden verschillende begrippen gebruikt die een open karakter hebben en ook niet gedefinieerd worden. Omgevingskwaliteit wordt verbonden met ‘de kwaliteit van de leefomgeving’ (p. 5), maar niet nader ingevuld. Wel wordt gezegd dat het uitgangspunt is dat er geen verslechtering van de milieukundige situatie mag zijn (p. 18). Delen van het landelijk gebied die nu rustig zijn op het gebied van milieu en hinder, moeten ook rustig blijven. Het landelijk gebied wordt omschreven als een gevarieerd gebied waar agrarische functies, niet-agrarische bedrijfsfuncties, recreatie, maatschappelijke functies en wonen hand in hand gaan (p. 17). Tegelijkertijd zien de opstellers van het afwegingskader ‘ontwikkelpotentieel’ in het landelijk gebied; het landelijk gebied wordt beschouwd als een soort ‘kraamkamer’ van nieuwe werkfuncties.

In het afwegingskader is ook een stroomschema opgenomen (bijlage 1); in dit paper is helaas er geen ruimte om dat stroomschema uitgebreid te bespreken. In de situatie ‘functieverandering naar wonen’ zijn er verschillende mogelijkheden. Het uitgangspunt is dat de ‘vrijkomende agrarische bebouwing’ (VAB) gesaneerd’ wordt (p. 11). Meestal wordt die VAB gesloopt, maar er zijn uitzonderingen, bijvoorbeeld waar het gaat om karakteristieke (onderdelen van) gebouwen zoals een bakhuis of de deel van een boerderij (dat is: het middenstuk van een bedrijfsgedeelte van een boerderij). Heel soms krijgt de VAB een nieuwe functie (bijv. een dagrecreatieve functie). De woning of de voormalige bedrijfswoning met bijbehorende privébijgebouwen blijft behouden en wordt planologisch omgezet naar de functie ‘Wonen’. Indien de initiatiefnemer op de slooplocatie woningbouw wil ontwikkelen, kunnen de aanwezige inzetbare sloopmeters worden ingezet voor het toevoegen van maximaal één woonvolume (natuurlijk alleen indien aan de specifieke gemeentelijke voorwaarden wordt voldaan). Als deze ontwikkeling op de slooplocatie niet (ruimtelijk) aanvaardbaar is, kunnen de sloopmeters elders worden ingezet (p. 11). Op zowel de slooplocatie als de ontwikkellocatie geldt het uitgangspunt van een compact erf. Dat houdt in dat de bebouwing op het erf niet te ver van elkaar afstaat, de bebouwing een eenheid vormt en dat er maar een uitrit is (p. 12).

De in- en uitruilvormen die in het algemene functieveranderingsbeleid van de Regio Foodvalley en de Regio Amersfoort worden genoemd, kunnen we als volgt in een tabel samenvatten.

	Inruil (inbreng)	Inruil (inbreng)
Verplicht	Sloopverplichting van overtollige bebouwing (vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing, VAB)	Sloopmeters (= ‘de waarde’ van de overtollige agrarische bebouwing), die tussen de deelnemende gemeenten uitwisselbaar zijn (p. 5)
	Agrarische (neven)-functies: volledige of gedeeltelijke beëindiging van agrarische functies	Functieverandering naar wonen of naar werken Intrekking omgevingsvergunning milieubelastende activiteit (p. 17)
	Landschappelijke inpassing	Landschappelijke inpassing, zowel op het erf (door initiatiefnemer) als in het omliggende landschap (door de gemeente) Meer indirecte vormen van omgevingskwaliteit (economische en sociale vitaliteit)

	Inruil (inbreng)	Inruil (inbreng)
	Bijdrage aan ontwikkelfonds landelijk gebied: € 10,- per m³ op te richten nieuwe woonbebouwing; of: € 10,- per m² vloeroppervlakte aan bedrijfsbebouwing; of € 10,- per m² toe te voegen vloeroppervlakte nevenfunctie.	De gemeente gebruikt dit fonds om de verbetering van de omgevingskwaliteit in het gebied vorm te geven (bijv. aanleg van een recreatieve route; p. 13-14). Grondslag: omgevingsvisie of programma.
Vrijwillig	Inzet van sloopmeters ter vergroting van mogelijkheden op het huidige perceel	Met de inzet van sloopmeters is er meer mogelijk. Door het inzetten van sloopmeters kan een functieveranderingswoning verkregen worden (p. 12). Met behulp van sloopmeters kan ook feitelijk gebruik dat strijdig is met het omgevingsplan worden gelegaliseerd (p. 15; bijv.: dubbele bewoning, een grotere woninginhoud of meer m² aan bijgebouwen).

Tabel 1: Inruil en uitruil in het kader van het regionale functieveranderingsbeleid

Dit functieveranderingsbeleid is van toepassing voor agrarische functies in het landelijk gebied, exclusief de bebouwde kom van dorpen en steden in dat gebied. Op locaties die deel uitmaken van Natuur Netwerk Nederland (NNN) of Natura-2000 gebieden gelden beperkingen. Op die locaties zijn geen functieveranderingen naar een bedrijfsfunctie of nevengebruiksfunctie mogelijk. Daarnaast kunnen in genoemde gebieden alleen met eigen sloopmeters (en niet met sloopmeters van elders) ontwikkelingen plaatsvinden; deze beperking is er mede op gericht om die gebieden verder te 'ontsteden' (p. 7).

Gemeentelijk functieveranderingsbeleid: Project Mogelijkheden Buitengebied (ProMo) in Ede

Op 28 maart 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede de 'Beleidsregel Project Mogelijkheden Buitengebied 2023 gemeente Ede' vastgesteld.³ De voorgeschiedenis van het ProMo-project kan als volgt kort geschetst worden. In de jaren 2017-2020 is een uitgebreide inventarisatie uitgevoerd van de agrarische bedrijven in het buitengebied van de gemeente Ede. Er blijken in 2017 zo'n 1277 agrarische bestemmingen te zijn. Ook blijkt er een groot aantal afwijkingen van het formele bestemmingsplan te zijn (maar liefst 848). Erven zijn bezocht en er zijn buurtsprekuren georganiseerd. Door deze inventarisatie zijn de contacten van de gemeente met inwoners en ondernemers in het buitengebied verbeterd. Dat was voor de gemeente ook aanleiding om de informatievoorzieningen verder te verbeteren, regelmatig een spreekuur buitengebied (buurtsprekuren) te organiseren en zo nu en dan ook een 'café buitengebied'. Bij die buurtsprekuren zat een brede vertegenwoordiging vanuit het gemeentelijke apparaat: beleidsmedewerkers, juristen en landschapsarchitecten.⁴

3 Het gemeentelijke functieveranderingsbeleid is te vinden via de volgende hyperlink: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR694420/>

4 Van den Brink, J.W. (2024). Uitnodigingsplanologie bij vrijgekomen agrarische bebouwing in het Project Mogelijkheden Buitengebied. Scriptie Bachelor Landschapsarchitectuur & Ruimtelijke Planning, WUR.

In 2023 wordt geconstateerd dat er nog ongeveer 600 volwaardig actieve agrarische bedrijven zijn. Op de overige percelen is er dus sprake van formele agrarische (neven)functies (inclusief een agrarische functie in het bestemmingsplan en een milieuvergunning), terwijl de boer al gestopt is met boeren. Wat kun je doen als gemeente, wanneer je in het landelijk gebied vele honderden 'planologische afwijkingen' constateert? Dan zou je kunnen proberen om 'een blik handhavers' open te trekken, maar die is er niet. Bovendien: handhaving vraagt de nodige investering in geld en tijd. Ambtelijk en politiek is er een grote voorkeur om in gesprek te zijn en te blijven met de burgers en bedrijven in het betreffende gebied. Op basis van een inventarisatie van de agrarische functies in het landelijk gebied koos de gemeente Ede in dit geval voor een positieve planningsbenadering.

In het korte bestek van dit paper wil ik het ProMo-project in ieder geval ook beschrijven vanuit het perspectief van de burger die beschikt over speelruimte. De burger in het landelijk gebied waar dit project op van toepassing is, is niet verplicht om deel te nemen aan dit project. De burger speelt en mag blijven spelen. En op een goede dag krijgt die burger – via een bericht in de krant of een folder in zijn brievenbus – een uitnodiging van de gemeente Ede. De folder is verspreid onder alle adressen met een agrarische bestemming. Eigenaren van percelen met agrarische bestemming worden door de gemeente uitgenodigd een bestemmingsplanwijziging aan te vragen als er geen agrarische activiteiten meer plaatsvinden. Ook agrariërs die binnen afzienbare tijd van plan zijn te stoppen worden hiertoe uitgenodigd. In een kleurrijke folder schetst de gemeente 5 varianten die mogelijk zijn om de agrarische bestemming op te heffen en te wijzigen naar een woonbestemming, eventueel in combinatie met kleinschalige andere functies. Kort voordat belangstellenden zich voor het project kunnen een aanmelden is er ook een informatieavond op het gemeentehuis georganiseerd.

De folder van de gemeente lijkt een beetje op een menukaart met verschillende keuzeopties. De 5 varianten van functieverandering waar de burger uit mag kiezen, zijn: (1) van Agrarisch naar Wonen; (2) van Agrarisch naar Wonen met aanduiding 'woongebouw'; (3) van Agrarisch naar Wonen met aanduiding 'kleinschalig bedrijf'; (4) van Agrarisch naar Wonen met aanduiding 'klein maatschappelijk'; en (5) van Agrarisch naar Wonen met aanduiding 'kleinschalige recreatie'. Per variant wordt in de folder een korte uitleg gegeven en wordt aangegeven aan welke criteria de aanvraag van de burger getoetst wordt. Per variant is er een situatietekening opgenomen. In verband met de toetsing aan de criteria op het gebied van landschap, cultuurhistorie en ecologie is een aparte kaart opgenomen. Op die kaart is het grootste deel van het gebied donkergroen gekleurd. Voor de ontwikkelingen in deze donkergroene gebieden is maatwerk voor inpassing noodzakelijk.

De geïnteresseerde burger of (ex-)boer wordt uitgenodigd om achtereenvolgens de volgende stappen te zetten:

1. Kies één van de 5 opties (tabel 1 in de folder).
2. Lees de in de folder opgenomen uitleg en voorwaarden en kijk of je aan de voorwaarden kunt voldoen.
3. Check de voorwaarden voor landschappelijke inpassing (tabel 2 van de folder). Bij landschappelijke inpassing zijn er twee 'smaken':
 - a. Voor de grotere veranderingen (bijv. bijgebouw groter dan 75 m²) óf ligging in een gebied met hoge waarden (cultuurhistorie, ecologie, landschap) is een gesprek over 'maatwerk voor inpassing' noodzakelijk, dat erop gericht is om goed aan te sluiten op de aanwezige waarde van ecologie, landschap en cultuurhistorie.

- b. Wanneer de ruimtelijke situatie gelijk blijft (bijgebouw kleiner of gelijk aan 75 m², of max. twee wooneenheden), kan volstaan worden met een eenvoudigere landschappelijke inpassing waarvan de randvoorwaarden zijn opgenomen in de folder. Daarnaast dient de aanvrager voldoende natuurinclusieve maatregelen te nemen. Dit gaat aan de hand van een puntensysteem; waarbij 25 punten behaald moeten worden bij een standaard situatie (punt b), en bij grotere ruimtelijke ingrepen (punt a) 45 punten nodig zijn.⁵
4. De aanvrager moet bij de gemeente in ieder geval schetsen of beeldmateriaal aanleveren waaruit blijkt: a. wat is de bestaande situatie?; b. wat is de gewenste ontwikkeling?; c. welke landschappelijke elementen zijn reeds aanwezig in de bestaande situatie?; d. hoe wordt aan de voorwaarden van tabel 1 (uit de folder) voldaan? (wat is er bijvoorbeeld uit het bodem-onderzoek gekomen); e. welke maatregelen worden concreet genomen om de landschap-pelijke kwaliteit te verbeteren?

In de praktijk is er op verschillende momenten contact tussen de aanvrager en de gemeente. Via de website van de gemeente kunnen mensen zich aanmelden voor de ProMo-project. Daarna wordt er een gesprek ingepland tussen de belangstellenden en de gemeente. In dat gesprek licht de gemeente de mogelijkheden toe. Bij de eerste tranche van dit project heeft de gemeente ook aangeboden dat de gemeente de onderzoekskosten betaalt tot een bedrag van € 3.000; alle overige kosten moeten door de initiatiefnemer betaald worden. Er is daarna nog overleg nodig om te bepalen of aan de voorwaarden van het ProMo-project voldaan kan worden. Ook over het maatwerk voor landschappelijke inpassing zal minstens één gesprek nodig zijn.

De in- en uitruil die in het kader van het ProMo-project plaatsvindt, kunnen we als volgt in een tabel samenvatten.

	Inruil (inbreng)	Uitruil
Verplicht	Agrarische (neven)-functies	Intrekking milieuvergunning/milieumelding (die gekoppeld was aan de oude agrarische functies) Meer ruimte voor wonen (woongebouw) of wonen in combinatie met andere functies (kleinschalig bedrijf, zorgfunctie of kleinschalige recreatie) Legalisatie in het nieuwe omgevingsplan conform Promo-voorwaarden
	Landschappelijke inpassing	Maatwerkgesprek over landschappelijke inpassing Voldoende punten conform het beleid voor natuurinclusief bouwen
Vrijwillig	Inzet van sloopmeters	Met de inzet van sloopmeters is er meer mogelijk (maximaal 4 wooneenheden of maximaal 300 m ² aan bijgebouwen)

5 De mogelijke maatregelen zijn te vinden via de volgende hyperlink: Natuurinclusief bouwen | Gemeente Ede

Financiële aspecten	Meerkosten onderzoek (na aftrek van de kosten genoemd in de kolom hiernaast) zijn voor initiatiefnemer	Korting op de leges (de 5 opties zijn 'voorgekookt'). € 800 in de pilotfase (vgl. ca. € 10.000 tot € 12.000 bij een reguliere planwijziging). De gemeente draagt maximaal € 3000 bij in de kosten voor de benodigde milieuonderzoeken.
----------------------------	--	---

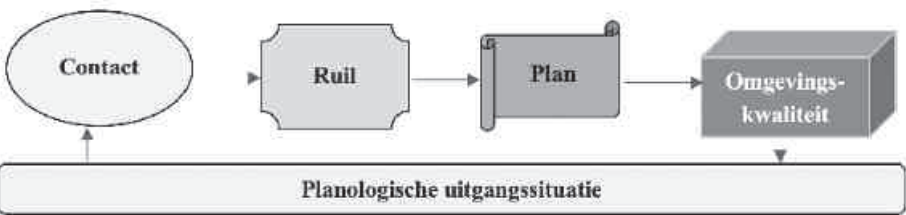
Tabel 1: Inruil en uitruil in het kader van het gemeentelijk functieveranderingsbeleid

Mochten burgers afhaken, bijvoorbeeld omdat ze iets anders willen dan wat in het kader van het ProMo- project wordt geboden, dan kunnen ze het altijd nog proberen via de reguliere plannings-procedure. Dan is er in principe wel meer mogelijk, maar zal de eigen financiële bijdrage van de initiatiefnemer een stuk hoger zijn.

De uitkomsten van de gesprekken van de gemeente met burgers die op vrijwillige basis meedoen aan het project, worden uiteindelijk vertaald naar het geldende omgevingsplan. In juni 2024 is een partiële planwijziging vastgesteld, waarmee de uitkomsten van de eerste tranche van het ProMo-project voor 19 specifieke adressen juridisch zijn vastgelegd.⁶

Kansen voor onderzoek over functieveranderingsbeleid

Regionaal en lokaal functieveranderingsbeleid biedt de komende jaren volop kansen voor praktijkgericht onderzoek. Hierbij geven we een eerste aanzet tot een beoordelingskader dat bij dat onderzoek gebruikt kan worden. De uitkomsten van de discussies tijdens de PlanDag zullen gebruikt worden om het beoordelingskader verder te verfijnen.



Figuur 1: Conceptueel raamwerk (P. Jong)

In het kader van onderzoek en ook van planning is het van belang om de nulsituatie vast te stellen. Wat is de uitgangssituatie nog voordat de interventies (m.n. contact, ruil, plan) worden ingezet? Om achteraf te kunnen beoordelen wat de meerwaarde van die interventies is geweest, is het ook belangrijk om na te denken over wat er gebeurd zou zijn zonder interventies. Het 'business as usual'-scenario uit de literatuur is daarbij handig.⁷ Daarnaast vraagt de inzet van interventies ook om een afweging over de beschikbare capaciteit bij de betrokken instanties. Dan denk ik met name aan de capaciteit bij de gemeente en de omgevingsdienst. Bij die afweging is het ook van belang om te weten hoe groot de problemen in het betreffende gebied zijn. Ook moet antwoord

6 De mogelijke maatregelen zijn te vinden via de volgende hyperlink: Natuurinclusief bouwen | Gemeente Ede

7 Feitelson, E., et. al. (2017). Assessing land use plan implementation: Bridging the performance-conformance divide. Land Use Policy 2017, 61, 251–264.

worden gegeven op de vraag of en in hoeverre planologische interventies deze problemen zouden kunnen verminderen.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de ruil denk ik dat de volgende twee variabelen belangrijk zijn: er worden nieuwe planologische mogelijkheden gecreëerd en de tevredenheid van de bij de ruil betrokken partijen (dat zijn de burger die iets nieuws wil in het gebied; en de betreffende gemeenteambtenaren die een mandaat hebben om met de burger bepaalde afspraken te maken). Door middel van interviews en vragenlijsten kan onderzocht worden wat de mate van die tevredenheid is; en ook of een of meer partijen toch bepaalde concessies hebben moeten doen. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de ruil gaat het niet alleen om 'conformance' (vergelijking van het ruilresultaat met het idealiter gewenste plannings- of ontwikkelingsdoel), maar ook om 'performance' (het ruilproces). Deze twee begrippen worden toegelicht in de bron genoemd in voetnoot 6. De begrippen 'conformance' en 'performance' zijn ook relevant waar het gaat om de beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie van het gehele proces, vanaf het eerste contact-moment tot en met de daadwerkelijke verbetering van de omgevingskwaliteit.

In het kader van dit onderzoek ga ik ervan uit dat het overeengekomen ruilresultaat verwerkt wordt in het plan zoals dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat er na ondertekening van de anterieure overeenkomst nog nieuwe ontwikkelingen zijn of dat andere belanghebbenden zich melden, waardoor het toch nog nodig is om dingen te veranderen in het plan. Maar dit geldt ook voor reguliere planning.

Het plan leidt uiteindelijk tot meer omgevingskwaliteit in het gebied. Dit is juridisch onder meer geborgd met 'voorwaardelijke verplichtingen' in het omgevingsplan. In praktijkonderzoek kan onderzocht worden hoe de omgevingskwaliteit in de fysieke leefomgeving er uitziet. Omdat natuur (incl. bomen) tijd nodig heeft om te groeien, zou het interessant zijn om na enkele jaren weer terug te komen in het gebied en om aan de hand van foto's vast te stellen hoe de omgevingskwaliteit zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Voor een beoordeling van die foto's is het nodig om 'omgevingskwaliteit' te operationaliseren. We kunnen bijvoorbeeld het aantal nieuwe bomen gaan tellen en inschatten hoe hoog ze zijn, maar hoe uitgebreid moet je zijn om te komen tot een afgewogen oordeel over de omgevingskwaliteit? Voorafgaand aan het veldbezoek moet die operationalisering helder zijn. Het onderzoek kijkt naar het vastgestelde plan, maar ook hoe dat plan zich in de loop der tijd ontwikkelt (zowel voor als na de planvaststelling). Planprocessen zijn cyclisch: plannen en de uitvoering ervan in de fysieke leefomgeving leiden weer tot nieuwe ontwikkelingen (incl. nieuwe ruilprocessen).

Tot slot

De ondertitel van het thema van de PlanDag 2025 gaat over hoe planning – nu en later – opnieuw 'mens, ruimte en samenleving' met elkaar kan verbinden. Toegepast op het onderwerp van mijn paper zou ik het volgende willen zeggen: aan plannen gaat nogal veel vooraf. Bij de toepassing van het functieveranderingsbeleid vindt er eerst een gesprek plaats tussen de gemeente en de burgers en wordt er eerst gezocht naar overeenstemming over een mogelijk ruilpakket. Als die overeenstemming wordt bereikt, wordt er een anterieure overeenkomst getekend en wordt het formele planproces vervolgd. Het functieveranderingsbeleid is mijns inziens een unieke manier om mens, ruimte en samenleving opnieuw met elkaar te verbinden, met name in het landelijk gebied. De mens wordt namelijk serieus genomen: als hij of zij op vrijwillige basis iets inlevert, wordt hij daarvoor planologisch beloond. De ruimte wordt uiteindelijk mooier gemaakt omdat er meer

omgevingskwaliteit aan het gebied wordt toegevoegd. En de samenleving krijgt een impuls, ook omdat in het landelijke gebied op meerdere plaatsen een mix van verschillende functies mogelijk wordt. Een evenwichtige functiemix biedt ook kansen voor vergroting van de sociale veiligheid, levendigheid en biodiversiteit in het landelijk gebied.

Oostwaarts!

Naar een gebiedseigen benadering voor de toekomst van Oost-Nederland

Egbert Stolk, Max van Tongeren en Jessica de Boer

Stellingen

1. Wie inclusief visies wil bepalen moet city games spelen.
2. Kleine gemeenschappen in het oosten zijn essentieel voor de toekomst van Nederland.
3. Nederland is één vitale regio.

Oostwaarts!

Naar een gebiedseigen benadering voor de toekomst van Oost-Nederland

Egbert Stolk, Max van Tongeren en Jessica de Boer

Introductie

De nieuwe Nota Ruimte, de scenario's van het PBL, studies van het CRA, en Nederland in 2120 van de WUR spreken zich allemaal uit over de toekomst van 'heel Nederland'. Wat deze studies gemeenschappelijk hebben is dat een beweging richting het oosten onvermijdelijk lijkt – ze verschillen in de mate waarin deze beweging gaat doorzetten, en wanneer.

Als professionals en inwoners van Oost-Nederland roepen deze visies bij ons de vraag op hoe deze zich verhouden tot de sterke streken, steden en dorpen die Oost-Nederland rijk is. De afgelopen jaren hebben de auteurs aan diverse projecten gewerkt in het oosten van Nederland en in het grensgebied met Duitsland vanuit hogeschool Saxion. Hieruit is een gebiedseigen benadering voor de toekomst van Oost-Nederland aan het ontstaan – die we aanduiden met Oostwaarts! Hierbij vormen diverse regionale plannen, waaronder de inzendingen voor de Eo Wijers prijsvraag voor de Achterhoek, een belangrijke inspiratiebron.

Oostwaarts staat voor de beweging richting het oosten die zich nadrukkelijk wortelt in de gebiedseigen kenmerken van omgeving en haar bewoners. In dit paper schetsen we een drietal ingrediënten, die we behandelen in drie hoofdstukken. Ten eerste: 'welkom in mijn regio', een serious game waarin de interactie tussen nieuwkomers, bestaande bewoners, en omgeving centraal staat. Ten tweede: "Noaberschap voor heel Nederland", over de kracht van initiatieven vanuit lokale gemeenschappen en de veranderende relatie met de overheid. We sluiten de paper af met oproep aan het vakgebied.

1. Welkom in mijn regio

Stelling 1: Wie inclusief visies wil bepalen moet city games spelen.

Op Bevrijdingsdag 2023 mocht Saxion-studente Linde van Dulmen in gesprek met minister-president Mark Rutte en minister-president van Noordrijn-Westfalen, Hendrik Wüst. Aanleiding was de visie op Zwolle-Twente-Munster, die ze ontwikkeld had met collega-studenten Marijn Burger, Lucas Oude Weernink en Stan Geesing. Linde gaf een verfrissend perspectief op hoe het was om op te groeien in grensregio – en hoe deze grens soms wel, maar vaker niet, een rol speelde in haar leven. Het werken met Saxion-studenten geeft dagelijks een inkijkje in de leefwereld van jonge mensen uit de verschillende streken, steden en dorpen in het Oosten van Nederland.

Een terugkomend thema is de sterke verbondenheid van deze studenten aan hun plek die aan verandering onderhevig is door de instroom nieuwe bewoners uit het westen. Alhoewel we kwantitatief goed inzicht hebben in deze verhuisbewegingen (Provincies Gelderland en Overijssel, 2025), hebben we minder inzicht in de sociaal-culturele dynamiek die ontstaat ten gevolge van deze beweging. Ondanks dat deze beweging kwantitatief nu nog relatief beperkt is, is deze voor veel van onze studenten zeer relevant. De identiteit van hun woonomgeving veranderd, wat zelfs kan leiden tot een vorm van 'Oostalgie'. Deze verschuiving confronteert ook regionale en lokale

overheden met een dilemma. Enerzijds verwelkomen ze (bescheiden) groei om de leefbaarheid te versterken. Anderzijds willen ze de regionale en lokale identiteit behouden – die mogelijk onder druk komt te staan. Dit is de aanleiding geweest om een serious game te ontwikkelen waarin de interactie tussen nieuwkomers, bestaande bewoners, en de (lokale/regionale) identiteit centraal staan (Stolk, Portugali, van Tongeren, 2024).

Identiteit – een perspectief vanuit regulatieve focus en leefomgeving

Er zijn vele manieren om het begrip identiteit inhoud en vorm te geven, vanuit verschillende vakgebieden en perspectieven. Hier beschouwen we deze identiteitsvraag als een multi-level fenomeen dat voortkomt uit de wisselwerking van de ruimtelijke spreiding bebouwing (steden, dorpen, gehuchten) en de invloed van deze spreiding op de motivatie en het gedrag van bewoners. Dit doen we vanuit een gecombineerd perspectief vanuit complexiteitstheorie, stedenbouw, en psychologie. Meer specifieke gebruiken we onderzoek van Ross en Portugali (2018), waarin ze een relatie leggen tussen *regulatieve focus* en de 'snelheid' van de leefomgeving.

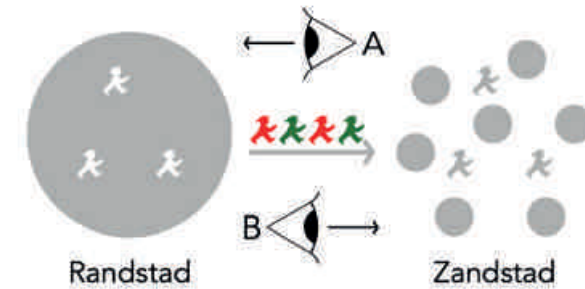
Volgens de regulatieve focus theorie uit de psychologie wordt doelgericht gedrag gestuurd door twee motivationele systemen: *promotie* en *preventie*. Personen met een promotiegerichte focus richten zich op winnen en nemen eerder risico's, terwijl mensen met een preventiegerichte focus zich richten op het vermijden van verlies en risico's uit de weg gaan. Mensen hebben van nature een neiging voor een van deze twee type gedrag, ook wel de *chronische regulatieve focus* genoemd.

De 'snelheid' van de leefomgeving kunnen we goed illustreren aan de hand van een klassiek onderzoek van Bornstein & Bornstein (1976), waarin ze laten zien dat een relatie is tussen de wandelsnelheid van mensen en de omvang van de stad; in grotere steden lopen mensen sneller dan in kleinere steden. Meer recent is dit fenomeen onderzocht op heel veel meer indicatoren, waaruit diverse 'stedelijke schaalwetten' naar voren zijn gekomen, (Bettencourt et al, 2007). Het onderzoek naar deze schaalwetten is uitgegroeid tot een levendig onderzoeksgebied waarin complexiteitstheorie een centrale rol speelt.

Ross en Portugali (2018) laten zien hoe de snelheid van de leefomgeving van invloed is op de chronische regulatieve focus. Uit hun onderzoek blijkt hoe grote, snelle steden motivatie en gedrag polariseren: mensen die van nature promotors zijn, worden sterkere promotors, en mensen die van nature preventers zijn worden sterkere preventers. Kleinere, tragere steden stimuleren daarentegen meer gematigd en minder gepolariseerd gedrag.

City Game: welkom in mijn regio

Met dit theoretische kader in het achterhoofd hebben we een City Game ontwikkeld om de interactie tussen deelnemers uit het westen en het oosten te kunnen duiden. Deelnemers uit het westen (Randstad) en het oosten (Zandstad) met verschillende chronische regulatieve focus bouwen in het spel gezamenlijk aan een leefomgeving. Door het spel te spelen en de uitkomsten te analyseren, willen we antwoord geven op de vraag hoe de verschuiving van Randstad naar Zandstad de regionale en lokale identiteit beïnvloedt – en zo besluitvormers nu en in de toekomst ondersteunen.



Figuur 1: City game met twee promotors uit de Randstad en twee preventers uit de Zandstad.

Om een idee te geven hier puntsgewijs de belangrijkste stappen in het spel.

- Voorafgaand aan het spelen van het spel wordt de chronische regulatory focus van de deelnemers bepaald met de Higgins-test. Er worden vier groepen onderscheiden op basis van herkomst en chronische focus: (1) Randstad promotors; (2) Randstad preventers; (3) Zandstad promotors; en (4) Zandstad preventers.
- We spelen het spel in de Zandstad. Voor inwoners uit de Randstad is het de vraag waar ze willen wonen in de Zandstad (figuur 1, B). Voor inwoners uit de Zandstad is het de vraag waar ze willen dat de nieuwkomers uit de Randstad mogen wonen (figuur 1, A).
- Vervolgens start het spel. Het aantal regels is beperkt, en het is niet toegestaan te praten tijdens het spel. De spelers plaatsen één-voor-één een blokje op de gegeven ondergrond totdat alle blokjes zijn geplaatst (zie figuur 2).
- Na het spelen vindt er een paneldiscussie plaats waarin de 'waarom' vraag centraal staat: wat motiveerde spelers bij het maken van hun keuzes, en hoe reflecteren zij daarop? Maar ook: zijn de zetten van anderen goed begrepen?
- Naast dit panelgesprek analyseren we tevens de uitkomsten vanuit het spel op basis van theoretische kader: wat is de relatie tussen de plaatsing van de blokjes en de regulatieve focus? En hoe beïnvloedt dit de lokale/regionale identiteit?



Figuur 2: City game met twee promotors uit de Randstad en twee preventers uit de Zandstad.

De eerste indrukken na het spelen van het spel met uiteenlopende studenten en professionals bieden de volgende inzichten:

- Het samen spelen van het spel leidt tot meer empathie voor de ander en daarmee gedeeld eigenaarschap.
- Het spelen van het spel is een goede manier om het onderbewuste element in plannig en ontwerp aan te spreken, het is in zekere zin een systeemopstelling.
- Het spel maakt duidelijk dat soms dezelfde oplossingen voor verschillende problemen worden gekozen. Het is daarmee een goed instrument voor complexiteitsreductie.
- Alle deelnemers voelen zich gehoord in het ontwerpproces, en daarmee is het een inclusieve manier van werken.

2. Noaberschap voor heel Nederland

Stelling 2: Kleine gemeenschappen in het oosten zijn essentieel voor de toekomst van Nederland.

In het eerste deel van dit stuk werd al een bredere praktische invulling van participatie bij de totstandkoming van een inclusievere visie voor heel Nederland geschetst. Een belangrijk onderdeel van dat Nederlandse geheel is Oost-Nederland. Kenmerkend voor een groot deel van Oost-Nederland is het zogenoemde *noaberschap*. Een principe dat naar elkaar omzien hoog in het vaandel heeft en samenredzaamheid op lokaal niveau verwezenlijkt. Noaberschap is voor velen in het oosten echt een manier van leven.

Samenredzaamheid kan ook gelezen worden als een collectieve doorontwikkeling van het begrip zelfredzaamheid. Hoewel zelfredzaamheid meerdere invullingen kent (bijvoorbeeld in het veiligheids- of sociaal domein), is het de afgelopen twee decennia ook te vaak als bliksemafleider gebruikt bij omvangrijke bezuinigingsoperaties die ook doorwerkten in lokale gemeenschappen.

Maar we zouden de mogelijkheden en kracht van lokale gemeenschappen tekortdoen door het bij deze bespiegeling te laten. Kijkend naar de politieke dimensie van zelfredzaamheid, bestaat deze vooral in de vorm van een protestmacht, maar zoals Helsloot en Van't Padje (2011) terecht aangeven is daarmee de zelfredzaamheid iets wat aan de achterkant van het politieke proces plaatsvindt. Om de kracht van kleine gemeenschappen optimaal te benutten, moeten lokale initiatieven een veel centralere plek in lokaal beleid krijgen. Dat houdt echter ook in dat er een verschuiving van zelfredzaamheid (een individueel concept dat pas laat op gang komt in het politieke proces) naar samenredzaamheid (een gemeenschappelijk concept dat idealiter veel eerder en proactiever het politieke proces mede vormgeeft) nodig is.

Uitdaagrecht

Een prachtig instrument dat maar langzaam aan populariteit wint is het uitdaagrecht. Het uitdaagrecht, vaak beter bekend als *right to challenge* biedt mogelijkheden aan burgers en het maatschappelijk middenveld om bijvoorbeeld collectieve voorzieningen beter en efficiënter vorm te geven of te behouden, doordat burgers zelf invulling geven aan taken die in eerste instantie nog bij de overheid lagen (of door een derde partij werden uitgevoerd). Op kleine schaal vindt het uitdaagrecht al vaak zijn weerslag in het fysieke domein, bijvoorbeeld door burgers die het groenonderhoud van de gemeentelijke dienst overnemen en daarmee zelf invulling geven aan de cultivering van de eigen groene leefomgeving. Maar voor wie groter durft te denken, voor wie buiten de gebaande paden durft te treden kan het uitdaagrecht meer dan een vooral symbolisch geslaagd voorbeeld van geslaagde burgerparticipatie zijn. Door ruim baan te maken voor het uitdaagrecht kan er een participatietransitie gemaakt worden waarin burgers niet reactief maar proactief vorm kunnen geven aan lokale planvormingsprocessen. Geheel in lijn met de idealen van de hogere treden van participatieladders zou de lokale overheid dan niet leidend zijn in planvorming, maar vooral een faciliterende rol richting actieve lokale burgers en initiatieven hebben.

De in het eerste deel beschreven *city game* ‘welkom in mijn regio’ is een tool die veel kansen biedt voor het verwezenlijken van dit ideaal van proactieve beleidsvorming. De tool staat symbool voor een wens die de overheid op verschillende niveaus al vaker heeft geuit, maar moeizaam weet te verwezenlijken: het proactief betrekken van burgers bij beleid. Te vaak wordt beleid vormgegeven door een overheid die óver in plaats van mét burgers spreekt, waardoor veel burgers uiteindelijk afhaken (Nationale Ombudsman, 2022)

De afgelopen jaren is het aantal succesvolle lokale initiatieven sterk toegenomen. Illustratief hiervoor zijn lokale initiatieven op het gebied van de energietransitie. Daaruit blijkt: Het is belangrijk om de aanwezige sociale cohesie te gebruiken (Ketwich, 2020). Die sociale cohesie is echter niet alleen een gevoel of geleefde identiteit (zoals in *noaberschap*) maar wordt ook duidelijk uit cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). Uit de factsheet *hoe staat het ervoor met de sociale cohesie in Nederland?* blijkt dat de politieke participatie en het vertrouwen in een politiek instituut zoals de Tweede Kamer beduidend hoger is bij mensen in stedelijke gebieden dan in niet-stedelijke gebieden. Daarentegen is de maatschappelijke participatie (het doen van vrijwilligerswerk bijvoorbeeld) hoger in de niet-stedelijke gebieden. Zowel de sterkere onderlinge verbondenheid in het maatschappelijk middenveld (zoals uitgedrukt in de grotere betrokkenheid middels vrijwilligerswerk) als het lagere vertrouwen in centrale, top-down politieke instituties zoals de Tweede Kamer zijn uitstekende argumenten om ruim baan te maken voor een nieuwe manier van denken waarbij bottom-up initiatieven uit de samenleving in Oost-Nederland een belangrijkere rol toegedicht krijgen. Hiermee wordt ten tegemoet gekomen aan de sociale en culturele identiteit van het oosten. Want waar mensen in het oosten misschien minder vaak naar de stembus gaan, is het onderling vertrouwen wel groter in Oost-Nederland (De Voogd en Cuperus, 2021)

De overheid als facilitator

Door niet meer primair centraal vanuit Den Haag te sturen, maar de rol van de overheid een meer faciliterend karakter te geven, is het dus misschien ook mogelijk om burgers weer terug aan te haken. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken is namelijk gebleken dat burgers niet in zijn geheel, maar vooral politiek afhaken omdat men het gevoel heeft dat de politiek verzaakt (Winninghof, 2018). En daarmee is meteen de laatste reden gegeven om democratie niet in te vullen als laatste redmiddel middels het uitoefenen van een protestmacht, maar als faciliterend element.



Figuur 3: Illustratief kaartbeeld van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het eerder genoemde noaberschap drukt dus sterke onderlinge verbondenheid uit. Dit kenmerk staat haaks op de gescheiden werelden waarin professionals en inwoners zich af en toe ten opzichte van elkaar lijken te bewegen. De verwarring en misverstanden die hierin verscholen liggen, leggen de bijl aan de wortel voor gedeeld eigenaarschap van projecten in de leefomgeving, iets wat inwoners en professionals overigens ook herkennen (Reijndorp en Reinders, 2010). Dit onderstreept ook het belang van kleine gemeenschappen. In kleine gemeenschappen, gemeenschappen die elkaar begrijpen, dezelfde taal spreken, zal er veel minder snel sprake zijn van gesprekken waar dissociatief taalgebruik optreedt (CAOP, 2023)

Een gevoel van afstand

Want laat één ding duidelijk zijn. Continu spreken over ‘de regio’ of ‘het oosten’ is een uiterst exclusieve manier van communicatie. Bedoeld of onbedoeld leidt dit tot een gesprek over een plek of locatie waar de spreker zich geen onderdeel van voelt of maakt. Als deze manier van communicatie uiteindelijk de gangbare manier van met elkaar omgaan is, onderstreept dit andermaals de gevoelde afstand tussen plek A (‘de regio’) en plek B (‘de stad’). Los daarvan heeft het woord regio ook nog de bijmaak van iets wat per definitie perifeer schijnt te zijn. De gevoelde afstand werkt uiteindelijk ook door in gemaakt en gevoerd beleid en heeft daarmee een directe invloed op leefomgeving én levenskwaliteit. Illustratief hiervoor is de identificatie van regio’s in het programma ‘elke regio telt’ (figuur 3).

Uiteindelijk is vraag of er een kloof is, ook helemaal niet relevant (Mensink, 2024) Het enige wat relevant is, is hoe dit ervaren wordt, omdat dit uiteindelijk doorwerkt in ons taalgebruik, ons taalgebruik doorwerkt in onze perceptie van de realiteit en de perceptie van de realiteit de belangrijkste bron van input is in het maken en plannen van nieuw beleid. Dit brengt ten uitdruk dat ruimtelijke ordening, op welke schaal dan ook, zich uiteindelijk ook te verhouden heeft tot het fenomeen *linguïstische relativiteit* waarbij gesteld wordt dat de taal die we met elkaar spreken, onze waarneming van de werkelijkheid beïnvloedt.

Onze oproep is dan ook. Praat niet over elkaar, praat met elkaar. Ga om tafel, speel het spel, leer elkaar kennen en ontwikkel daarmee een gedeeld gevoel én idioom om het over de ruimtelijke opgave in Oost-Nederland en daarbuiten te hebben.

Referenties

Anker, M. van den. (2023). Die overheid is er ook voor mij. In F. van der Meer (Reds.), Staat van de ambtelijke dienst: Bouwen aan vertrouwen (pp. 147-156). CAOP.

Bettencourt, L. M. A., Lobo, J., Helbing, D., Kühnert, C., & West, G. B. (2007). Growth, innovation, scaling, and the pace of life in cities. PNAS, 104(17), 7301-7306.

Bornstein, M. H., & Bornstein, H. G. (1976). The pace of life. Nature, 259, 557-559.

De Voogd, J. en R. Cuperus (2021). Atlas van afgehaakt Nederland – Over buitenstaanders en gevestigden. Kennisbank Openbaar Bestuur.
<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland> (geraadpleegd op 2 april 2025)

Helsloot I. & en B. van 't Padje (2010). Zelfredzaamheid – concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd. (1e editie). Boom Juridische Uitgevers.

Ketwich, M. van, (2020, 31 maart). Lokale initiatieven goed voor verduurzaming dorp of wijk. Biind. <https://www.biind.nl/artikel/lokale-initiatieven-goed-voor-verduurzaming-dorp-of-wijk> (geraadpleegd op 7 april 2025)

Mensink, W. (2024). Hoe we uit het dorp vertrokken – Filosofie tussen Stad en Platteland. (1e editie). Boom.

Nationale Ombudsman (2022) Jaarverslag 2022 - Tijd voor de burger. https://www.nationale-ombudsman.nl/system/files/bijlage/Jaarverslag%202022_0.pdf (geraadpleegd op 9 april 2025)

Provincies Gelderland en Overijssel (2025) Komen en Gaan. <https://www.komen-en-gaan.nl> (geraadpleegd op 9 april 2025)

Reijndorp, A. en Reinders, L. (2010). De alledaagse en de geplande stad – over identiteit, plek en thuis. (1e editie). Sun.

Ross, G. M., & Portugali, J. (2018). Urban regulatory focus: A new concept linking city size to human behaviour. Royal Society Open Science, 5, 171478.

Sociaal Cultureel Planbureau (2024). Hoe staat het ervoor met de sociale cohesie in Nederland? Factsheet. Geraadpleegd van: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/06/04/hoe-staat-ervoor-met-de-sociale-cohesie-in-nederland> (geraadpleegd op 3 april 2025)

Stolk, E. H., Portugali, J., & Tongeren, M. van. (2024). From Randstad to Zandstad—An Urban Regulatory Focus view. Reinventing the city: Blueprints for messy cities, Amsterdam.

Winninghof, M. (2018). Afhakers lokale democratie. Geraadpleegd via: https://www.raadsleden.nl/assets/documents/eindrapport_politieke_afhakers_lokale_democratie_versie_1.1.pdf (geraadpleegd op 2 april 2025)

Ruimte- en duurzaamheidsprofessionals in de voedseltransitie

van een focus op korte ketens naar een focus op gebiedsprocessen

Melika Levelt, Kees-Willem Rademakers en Sander Wilmsen

De voedseltransitie is niet geholpen bij het sprokkelen van een paar extra percentages eten uit de korte keten.

Eten uit de korte keten is en blijft een exclusieve aangelegenheid: het is logistiek duur en ingewikkeld en je betaalt – als de korte keten doet waar die voor bedoelt is – door hogere prijzen mee aan het in stand houden van de lokale omgeving. Dat is niet voor iedereen weggelegd.

Zonder aandacht voor de supply chain van voedsel zijn korte ketens om gebiedsprocessen in agrarisch gebied te verbeteren gedoemd te mislukken.

De grote facilitaire diensten in het stedelijk gebied die catering inkopen zijn essentieel om het vliegwiel van lokale voedselinkoop op gang te brengen en voor het slagen van gebiedsprocessen in hun ommeland gericht op verduurzaming en economische vitaliteit van het agrarisch gebied.

Ruimte- en duurzaamheidsprofessionals in de voedseltransitie

van een focus op korte ketens naar een focus op gebiedsprocessen

Melika Levelt, Kees-Willem Rademakers en Sander Wilmsen

De Nederlandse landbouw en het platteland staan voor enorme uitdagingen: stikstofcrisis, verzilting, droogte, verlies aan biodiversiteit. Veel oplossingen die worden voorgesteld, vragen om een minder intensieve en circulaire vorm van landbouw (zie bijv. Janssen, 2024; Sanders e.a. 2023; Smit, 2022). Dat heeft impact op het verdienmodel van agrariërs en dat blijkt de omschakeling lastig te maken. Er wordt daarom wel op gewezen dat de transitie in de landbouw niet alleen een zaak is van boeren maar ook van afnemers en consumenten: als zij bereid zijn meer te betalen voor hun voedsel, wordt duurzame landbouw mogelijk. Maar door de grote afstand tussen boer en bord (psychologisch en fysiek) en de vele tussenschakels in de *food supply chain* zou wat er over blijft voor boeren, zeer beperkt zijn. Daarom moet niet alleen de voedselproductie veranderen maar moet de hele aanvoerketen tot aan de consument mee in een transitie (Baayen e.a. 2023; Ros e.a. 2023). De consument heeft immers in theorie het meeste belang bij verandering van zijn eigen lokale voedselsysteem.

In het verlengde van deze gedachte is het stimuleren van een kortere voedselketens als populaire beleidsmaatregel opgekomen. Het komt terug in de Farm to Fork Strategy van het Europees Parlement (European Parliament 2016) maar bijvoorbeeld ook in het Milan Urban Food Policy Pact dat in 2015 door meer dan honderd steden werd getekend. Ook in Nederland tekenen verschillende steden het pact. Bovendien werken elf steden, drie departementen en diverse kennisinstellingen sinds oktober 2021 samen in de City Deal Gezonde en Duurzame Voedsel-omgeving. De derde werklijn daarin richt zich op het vergroten van het aandeel lokaal voedsel. Ook spraken verschillende provinciale overheden in Nederland 2020 af in de “Green Deal Catering Overheidslocaties, Eten uit de korte Keten” in de eigen catering het percentage eten uit de korte keten substantieel te vergroten. De gedachte hierachter is dat je als inkoopende organisatie een aanjagende rol kunt spelen in de gewenste innovatie en de rest van de keten kunt meetrokken (Balm, 2020; Brettmo & Williamsen, 2020).

Het aandeel eten uit de korte keten is echter ondanks dit soort beleid nog erg beperkt gebleven. In 2023 kwam slechts zo'n drie procent van de totale voedselomzet in Nederland uit de korte keten en slechts zes procent van de totale Nederlandse agrarische productie (Van der Meulen e.a. 2024). Dit wordt vaak verklaard uit de hoge kosten van logistiek in korte ketens (Paciarotti & Torregiani, 2021). Een steeds terugkomende aanname is dat door betere samenwerking in en tussen logistieke schakels en ketens in korte voedselketens deze problemen aan te pakken zijn (Levelt e.a. 2025 verwijzend naar Taskforce Korte ketens, 2025; Paciarotti & Torregiani, 2021). Daardoor is naast het beleid gericht op het vergroten van het aandeel eten uit de korte keten ook beleid gericht op het creëren van regionale *food hubs* in ontwikkeling. Zouden de kosten niet omlaag kunnen met slimme logistieke innovaties en hubs en zou zo het percentage afgenomen voedsel uit de korte keten niet kunnen stijgen?

Dit artikel laat eerst op basis van een analyse van de logistiek in de food supply chain zien waarom het onwaarschijnlijk is dat de doelstellingen van korte ketens via het verlagen van logistieke kosten haalbaar zal zijn. Alle maatregelen die genomen kunnen worden – en soms al worden – leiden er toe dat de korte keten, die in wezen een meer relationeel economisch organisatie-model van transacties (Bonatto e.a., 2022; Hodgson, 2020) voorstaat zich terug beweegt richting

een marktmodel dat gestuurd wordt door prijs, contracten, schaalvoordelen, standaardisatie en *commodificering* van producten (Levelt e.a. 2025). In de definitie van de korte keten zoals gehanteerd door de Europese Parlement en de Nederlandse Taskforce Korte Ketens, staat namelijk samenwerking centraal en het gezamenlijk werken aan lokale economische ontwikkeling in onderling nabije sociale en geografische verbanden. Een korte keten is in die definitie: *“a supply chain involving a limited number of economic operators, committed to cooperation, local economic development, and close geographical and social relations between producers, processors and consumers”* (European Parliament, 2016). We stellen daarom dat we beter terug kunnen gaan naar de basis waar het in de verduurzaming van het industriële voedselproductie-model om gaat: het zoeken naar een nieuw evenwicht op het agrarisch platteland waarin een goed verdienmodel voor de boer weer in balans komt met ecologische, landschappelijke en andere maatschappelijke waarden. Deze zoektocht vindt al plaats op allerlei plekken in het land in processen die gebiedsgericht zijn maar in de korte ketenlogistiek en vooral het beleid en onderzoek hierover zien we dit nog niet terug. Wij vragen ons in ons onderzoek en dit artikel af: hoe kunnen publieke en andere (grote) instellingen en bedrijven als aankopende partijen vanuit een stedelijke omgeving een rol spelen in dit soort gebiedsprocessen gericht op economische, ecologische en sociale verduurzaming van het agrarisch gebied? Deze vraag lijkt ons relevant voor zowel ruimte- en duurzaamheidsprofessionals bij bedrijven en instellingen als voor hun facilitaire diensten. Dit artikel is een eerste aanzet om een antwoord te vinden op deze vraag.

Onderzoek naar korte ketens in drie cateringcases

Dit artikel is geschreven op basis van SIA RaakPro onderzoek naar de organisatie van logistiek en transacties in de supply chain van de catering van drie publieke organisaties (Hogeschool van Amsterdam, 2021)¹. Met de logistiek bedoelen we de manier waarop stromen van goederen, geld en informatie zijn georganiseerd op strategisch, tactisch en operationeel niveau (Van der Meer & Van Goor 2024). Dit proces begint bij de inkoop van producten en eindigt bij de distributie van producten op de cateringlocatie. De cases bestaan uit een combinatie van een opdrachtgever uit de publieke sector (onderwijsinstelling, gemeente, provincie) en hun huidige cateraar. De cateraars verschillen in omvang van een zeer grote tot een kleine speler op de Nederlandse markt. Het onderzoek bestond uit het organiseren van workshops en voeren van interviews over doelstellingen, logistiek en uitdagingen met korte ketens. Dit deden we met de instellingen, cateraars en groothandel uit de drie cases en zeven externe partijen die actief zijn in of ervaring hebben met de korte keten. Interviewverslagen werden met behulp van MaxQDA en aan de hand van het Integraal Logistiek Concept (ILC) geanalyseerd door tekst(delen) te labelen. De inzichten hieruit scherpten we met de casepartners samen aan. Ten slotte kregen we zicht op de belangrijkste belemmerende en stimulerende factoren voor korte ketens via *fuzzy cognitive mapping* (Papageoriou, ed. 2014).

Aanvullend deden we verkennend literatuuronderzoek naar het verdienmodel van de boer en gebiedsprocessen. Oplossingen om het agrarisch gebied te verduurzamen werken immers alleen als ze economisch haalbaar zijn voor boeren (Ros e.a., 2023; Schrijvershof & Heystee, 2022, Seines e.a., 2023) maar moeten uiteindelijk ook passend zijn voor het gebied waarin een agrariër opereert.

Op basis van deze analyse trekken we de conclusie dat ‘opschaling’ van de korte keten door een sterkere verbinding met gebiedsprocessen veel kansrijker lijkt als strategie dan het ‘gangbare’ sturen op inkooppercentages uit de korte keten om als afnemer de productie en aanvoerketen van voedsel te verduurzamen.

Logistieke analyse van de food supply chain

In het Integraal Logistiek Concept (ILC) wordt logistiek gezien als iets wat ten dienste staat van het behalen van de commerciële en maatschappelijke doelstellingen van een bedrijf, of, in het geval van publieke instellingen, de beleidsdoelen, binnen gestelde randvoorwaarden (budgetten). Vanuit deze algemene doelstellingen worden logistieke doelstellingen bepaald en wordt de logistiek praktisch/ operationeel ingericht. Waarvandaan worden leveranciers gezocht, waar vindt mogelijk op- en overslag plaats, welke voertuigen worden gekozen, hoe vaak wordt er gereden, hoe wordt informatie gedeeld, en hoe ziet de dagelijkse aansturing eruit? Key performance indicators (KPI's), ten slotte, monitoren in hoeverre doelstellingen worden gehaald. De analyse met het ILC levert een aantal relevante inzichten op.

Doelstellingen voor de korte keten worden niet gedeeld en er wordt niet op gestuurd

In de meest gehanteerde doelstelling van de korte keten, staan samenwerking en bijdragen aan de lokale economische ontwikkeling centraal en dit horen we ook terug bij de publieke instellingen in het onderzoek. Wat ‘lokaal’ is, daarover verschillen echter de meningen en van samenwerking ten behoeve van economische ontwikkeling lijkt eigenlijk nergens sprake. Voor cateraars en groothandels betekent lokaal inkopen veelal uit heel Nederland terwijl de publieke instellingen aan de eigen regio, streek of provincie denken. Voor cateraars en groothandels doet het op markt brengen van een eigen lokaal product of opnemen van enkele regionale producten in hun assortiment eerder aan als een productdifferentiatie strategie dan een manier om zich aan de ontwikkeling van een bepaald geografisch gebied te committeren. De regionale afzet van dit soort producten is te laag voor de groothandel om voldoende marge op te leveren. Die producten worden daarom online bestelbaar voor al hun klanten, ook die geen binding hebben met de specifieke regio².

De instellingen uit ons onderzoek willen zich door lokaal inkopen committeren aan lokale economische ontwikkeling maar in de praktijk zien we weinig nauwe geografische en sociale relaties: het is vooral een kwestie van bij enkele specifieke lokale producenten inkopen en dat moet dan wel gemakkelijk, bijvoorbeeld via een online platform als de Lokalist want het productieproces van de cateraar blijft leidend. De gewenste inkooppercentages uit de korte keten blijken zo lastig te bereiken. Hier wordt vaak ook niet of nauwelijks op gestuurd: de echte sturing van wat in de keten wordt aangekocht, loopt via kosten. Zodra producten te duur worden, kiest men, noodgedwongen, toch weer voor inkoop via de conventionele lange keten.

Naast korte-ketendoelstellingen zien we zowel bij instellingen, cateraars als groothandels veel doelstellingen gericht op duurzaamheid (ecologisch en sociaal) van productie, de eiwittransitie en gezondheid van het aanbod in de catering. Hierin lopen de wensen van de verschillende partijen

1 De auteurs bedanken hun projectteamleden Maurice Keuch (Aeres Hogeschool Dronten) en Linda Drupsteen (Hogeschool van Amsterdam) voor hun bijdragen in de interviews en workshops.

2 Een uitzondering is VITAM die met Mertz groenten en fruit een samenwerking is gestart en groenten laat produceren en distribueren naar een aantal afnemers in Limburg die in deze samenwerking zijn betrokken.

niet ver uiteen. Deze doelstellingen zijn in beide gevallen echter niet direct verbonden met de doelstellingen voor de korte keten: korte-ketenleveranciers worden hier meestal niet op geselecteerd. Om deze doelstellingen te halen worden strategieën gebruikt die sturen mogelijk maken terwijl de kosten voor logistiek en transacties zoveel mogelijk worden gedrukt. Dit betekent: werken met keurmerken en monitoring op basis van verkoopdata..

Operationele processen in de keten zijn niet ingericht op de korte keten

Een tweede inzicht is dat operationele processen in elke schakel in de keten niet zijn ingericht op werken met korte ketens. Keukens zijn ingericht op het werken met producten van vaste leveranciers die voldoen aan vereisten qua kwaliteit, leverbetrouwbaarheid, verwerking en verpakking en op het bestellen via digitale bestelplatforms en het aanleveren van goederen op een vast moment op de dag (soms ook volgens het één-wagen-aan-de-poortprincipe). Ze hebben ook lang niet altijd ruimte om ongewassen producten apart gekoeld te kunnen houden van gewassen producten. Groothandels werken zelf ook met grote leveranciers die producten grootschalig en op klantorder kunnen aanleveren in hun stadsdistributiehubs. In grootschalige processen in deze hubs, is geen ruimte is voor allerlei kleinschaliger toeleveranciers.

Efficiëntere inkoop en logistiek passen niet bij de korte keten

Natuurlijk zijn operationele processen aan te passen om ze geschikt te maken voor de korte keten – dat is in feite wat er op dit moment gebeurt als een cateraar ervoor zorgt dat specifieke producten van een door de klant gewenste producent bestelbaar en leverbaar worden en keukenprocessen zich hierop aanpassen. Maar de kosten hiervan zijn hoog. Dus wordt gezocht naar manieren om de logistieke processen in de korte-keten efficiënter en goedkoper te maken: door samenwerking in bestelplatforms en die op die van de cateraars aan te sluiten, door gespecialiseerde korte-ketengroothandels die zich enkel specialiseren in regionale leveranciers, of door logistieke processen te bundelen via hubs. Al deze strategieën vergen voldoende schaal om benodigde investeringen mogelijk te maken. En zo worden, door te standaardiseren en werken op grotere schaal (qua volumes, klanten, geografisch bereik), de operationele kosten gedrukt maar de ketens ook anoniemer en minder geografisch ingebed.

De meerwaarde van korte keten producten is juist de bestelbaarheid van specifieke producten bij specifieke producenten in relatief kleine volumes: geen grootschaligheid of standaarden, maar direct contact als vertrouwensbasis voor kwaliteit en duurzaamheid. Logistiek wordt lokaal opgetuigd en het verwerken en verpakken van deze producten volgens de standaarden van de catering is niet altijd mogelijk. De logistieke kosten per product kunnen zo tot wel 50 procent van de productprijs oplopen terwijl het logistieke proces heel foutgevoelig is. Deze ‘anti-standaardisatie’ (differentiatie) maakt de logistiek inherent ingewikkelder en duurder. Korte-keteninitiatieven lopen dus tegen een ‘glazen plafond’ aan: zij kunnen niet concurreren met de conventionele groothandel. Kunnen ze dat wel, dan zijn het eigenlijk geen korte ketens meer.

Kortom: de aansturing en beheersing van de korte keten binnen zowel publieke instellingen als cateraars is eigenlijk niet gericht op de doelstellingen van de korte keten (sterke lokale relaties, vertrouwen als onderligger met als doel de lokale economie te versterken en duurzaamheid te vergroten) en vooral gericht op gemak en financiële doelstellingen die passen binnen de lange keten. Gaat men wel sturen op de doelen uit de korte keten, dan zijn de kpi's uit de lange keten niet passend. We zullen voor de doelstellingen van de korte keten dus op zoek moeten gaan naar andere mogelijkheden om ze te realiseren. Om zicht te krijgen op wat hiervoor nodig is, kijken we in de volgende paragraaf naar het verdienmodel van de boer en stellen de vraag: wat heeft een agrariër eigenlijk nodig om de gewenste transitie in de landbouw te maken? Waar loopt deze

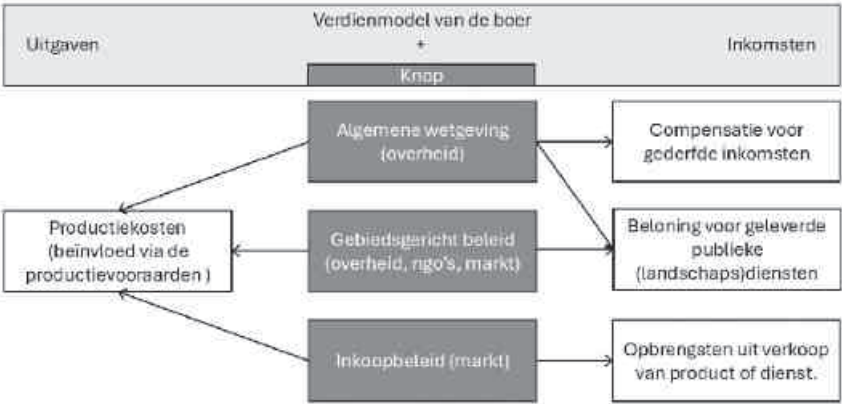
tegenaan en welke aanknopingspunten zijn er voor inkopende organisaties om een rol te spelen in de transitie?

Aangrijpingspunten voor verduurzaming in het verdienmodel van de boer

De verduurzaming van het voedselsysteem is een enorme uitdaging. Agrariërs zitten in een niet-duurzaam systeem waarin zij steeds afhankelijker zijn geworden van grote toeleveranciers en financiers (Smit, 2022; Selnes e.a. 2023) die vaak verwachten dat duurzame productie financieel niet loont en de overstap naar natuur-inclusieve landbouw daarom niet snel financieren (Kuindersma e.a., 2022). Boeren hebben een goed verdienmodel nodig om uit dit niet-duurzame systeem te komen (Selnes e.a. 2023; Ros e.a. 2023;) waarbij het belangrijk is “het landbouwbedrijf niet los te zien van het wereldwijde voedselsysteem en marktmechanismen” (Ros e.a. 2023, p. 12).

Het verdienmodel van de boer bestaat uit uitgaven (voor productiemiddelen, arbeid, management-maatregelen, investeringen incl. grond) en opbrengsten (uit verkoop van producten, ontvangsten i.v.m. de levering van groene diensten en/of milieuprestaties en gedeerde opbrengsten/ milieuheffing via het ‘vervuiler-betaaltprincipe’) (Ros e.a. 2023, p. 43). Om een minder intensieve manier van landbouw mogelijk te maken, worden verschillende knoppen voorgesteld die invloed hebben op het verdienmodel van de boer (Huntjens e.a. 2024; Selnes e.a. 2023; Agricola e.a 2023; Langers e.a. 2023). Wij onderscheiden hier drie (de centrale blokken in Figuur 1) die we hierna bespreken.

Volgens Seines e.a. (2023) zijn sommige problemen niet op gebiedsniveau op te lossen: zo is voor het creëren van een level playing field als het om productietechnieken en het gebruik van meststoffen pesticiden en antibiotica gaat, of over dierenwelzijnsnormen, of ecologische maatregelen op het erf, is regelgeving nodig. Dit is de bovenste knop die invloed heeft op het verdienmodel van de boer. Via algemene wetgeving door de overheid kan ook worden geregeld hoe agrariërs worden gecompenseerd voor gedeerde inkomsten wanneer bijvoorbeeld ganzen een perceel kaal grazen of een wolf toeslaat.



Figuur 1: Knoppen om aan te draaien in het verdienmodel van de boer
Eigen figuur, gemaakt op basis van Ros (2023, p. 43) en aanvullende bronnen.

Een tweede knop om aan te draaien is gebiedsgericht beleid en afspraken voor het geven van een beloning voor geleverde (publieke) landschapsdiensten. Zowel overheden als ngo's maar

ook marktpartijen (afnemers) kunnen hiervoor betalen wanneer zij afspraken met agrarisch ondernemers maken voor het op een bepaalde manier produceren of terreinbeheer. Kenmerkend voor deze knop om aan te draaien is dat specifieke agrariërs in specifieke gebieden hierbij betrokken zijn en dat het niet zozeer om een hogere prijs voor een product gaat maar om een prijs voor de geleverde (publieke) (landschaps)dienst op een bepaald aantal hectare. Het zijn geen algemene afspraken of regels zoals in landelijke wetgeving is neergelegd maar afspraken specifiek voor een bepaald gebied. Volgens Van Veghel e.a. (2024) is het belangrijk om een structurele beloning te hanteren in plaats van incidentele beloning. Dus: geen subsidies maar het belonen van bovenwettelijke prestaties die bijdragen aan maatschappelijke doelen. Instrumenten hiervoor zijn volgens Van Veghel e.a. (2024) een gebiedsofferte, tendering vanuit de overheid of integrale certificaten verkopen aan bedrijven voor Environmental Social Governance (idem, p. 68). Een andere interessante aanbeveling van hen is om niet alleen grondbezitters maar ook gebruikers en actoren vanuit andere sectoren te betrekken. Zij denken daarbij aan zorg en energie als potentiële gebruikers van agrarische grond en afnemers van diensten die op agrarische bedrijven te leveren zijn. Wij stellen hier voor om ook te kijken of en hoe publieke instellingen of grotere werkgevers partijen bereid zijn om vanuit hun rol als lokale of regionale belanghebbende een beloning uit te keren voor geleverde (landschaps)diensten.

Als laatste is er de knop van het inkoopbeleid vanuit de markt, inclusief de overheid als marktpartij. De markt kan extra betalen voor producten die voldoen aan een bepaald keurmerk of kenmerk; die dus op een bepaalde manier zijn geproduceerd of voor producten met een bepaalde herkomst (bijvoorbeeld uit de eigen streek, provincie of van binnen de landsgrenzen). Er wordt op dit gebied wel naar supermarkten gekeken voor een verandering in de keten maar de food service sector krijgt geen of veel minder aandacht bij onderzoekers zoals in Sanders e.a. (2023). Alleen het Centraal Bureau levensmiddelenhandel (CBL) lijkt kansen te zien voor de Food Service industrie (Langers e.a. 2023). Wij zien die ook als facilitaire diensten als afnemers in de cateringketen zich garant kunnen stellen voor langere tijd – mogelijk tegen een hogere vergoeding – producten af te nemen van specifieke producenten die een omschakeling maken naar een productiewijze die passend is bij de doelen die gezamenlijk voor een duurzame toekomst van het gebied zijn gesteld.

Boeren hanteren veelal een hybride bedrijfsmodel: ze leveren én goederen via de conventionele keten, én krijgen extra inkomsten voor geleverde landschapsdiensten of compensatie voor gedeelde inkomsten, én halen inkomen uit verbrede landbouw en de korte keten. Een hoge productie – die ook kan passen bij natuurinclusieve landbouw – is niet altijd goed lokaal af te zetten (Huntjens e.a. 2024, p. 43). Korte ketens – en daarmee publieke instellingen als aankopende partij, zijn daarom nooit “het antwoord [...] op alle problemen, [maar] kunnen [...] wel een serieus onderdeel zijn van een gebiedsgerichte aanpak” concluderen Huntjens e.a. (2024) dan ook voor Midden-Delfland.

Kansen voor afnemers in gebiedsprocessen en het verdienmodel van de boer

Voor een succesvolle gebiedsgerichte aanpak waarin landbouw extensiveert of verbreedt zijn een aantal zaken van belang: bij partijen – overheid en agrariërs – moeten een gedeelde probleem-perceptie ontstaan en duidelijkheid over overheidsdoelen en er moet aan een integraal toekomst-perspectief worden gewerkt in plaats van dat sectoraal aan de slag wordt gegaan (Kuindersma e.a. 2022; Van Veghel e.a. 2024). Blijft de duidelijkheid uit, dan komen ook processen stil te liggen of moeten doelen steeds worden aangepast. Als tussentijds doelen worden aangescherpt door

de overheid en eerder gemaakte afspraken in het gebied op lossen schroeven komen te staan, is dat slecht voor het proces. Dit is eerder het geval als de overheid geen onderdeel is van het gebiedsproces en geen onderdeel van eerder gemaakte gebiedsafspraken (Kuindersma e.a. 2022). Dit maakt het volgens ons extra interessant om te verkennen of de overheid ook als inkoopende macht in gebiedsprocessen betrokken kan raken. Dit is wellicht geen gemakkelijke weg maar het is sowieso duidelijk dat de overheid op zoek moet naar een meer integraal instrumentarium om extensivering van de landbouw mogelijk te maken. Kuindersma e.a. (2022) laten zien dat instrumentarium voor extensivering vooralsnog ontbreekt: instrumentarium voor natuur en landbouw staan los van elkaar: “Agrarisch natuurbeheer biedt te weinig mogelijkheden voor duurzame omschakeling naar extensieve landbouwvormen en particulier natuurbeheer biedt te weinig mogelijkheden voor landbouwbedrijven.” (Kuindersma e.a. 2022, p. 12). Kuindersma e.a. (2022) concluderen dan ook dat extensivering en/of verbreding van de landbouw om nieuw instrumentarium en expliciet aandacht in gebiedsprocessen vraagt.

Wat opvalt in de literatuur is dat de inkoopkant van (institutionele) afnemers van producten niet of slechts beperkt aanwezig is in gebiedsprocessen. Zo blijkt financiering voor meekoppeldoelen zoals leefbaarheid en verdienmodellen soms nauwelijks aandacht te krijgen en de aandacht vooral heel sectoraal gericht op natuurdoelen te zijn. Wat agrariërs die willen na omschakeling dan nog wél mogen en op welke manier daar mogelijk op de markt een verdienmodel van is te maken, blijven onderbelicht (Kuindersma e.a., 2022). Als partijen aan tafel komen die juist graag agrarische producten willen afnemen dan wel voor maatschappelijke diensten willen betalen, kan dit mogelijk een dynamiek geven die veel meer op dit soort meekoppelkansen is gericht. Want als alle boeren zich laten uitkopen omdat ze niet zien wat ze nog wél kunnen bereiken in een gebied, blijft de overheid soms toch nog wel op zoek naar boeren die wel duurzaam/extensief in een bepaald gebied wil blijven ondernemen (Kuindersma e.a. 2022) en ook dan is het rond krijgen van een verdienmodel essentieel. Tabel 1 geeft een overzicht van de gebiedsprocessen waarover wij lezen en de rol voor ketenpartijen daarin. Ook hieruit wordt duidelijk dat deze rol beperkt is.

Geen rol genoemd	Wel een rol genoemd
– Engbertsdijksvenen – Gebiedsofferte Noord Nederland – Gebiedsproces de Geelders – Groene Zone – HBFO-gebied IJssel uiterwaarden – Idzegea – Overgangsgebied bij Liefstingsbroek – Overgangsgebied Westelijke Langstraat	– Gebiedsproces Loonse en Drunense Duinen: nog niet betrokken maar er bestaat wel Duingoed als streekmerk van de Duinboeren. – Gebiedsproces Midden Delfland: Friesland Campina die meerprijs biedt op de melk en Rabobank die boeren een rentekorting geeft. – Het Markemodel: Friesland Campina die vergoeding betaalt via On the Way to Planet Proof en Rabobank – Ronde Hoep: geen ketenpartners in het gebiedsproces. Wel hebben de boeren hun eigen zuivelmerk ‘Boeren van Amstel’. – Schiermonnikoog: Friesland Campina en Rabobank en de zuivelcoöperatie die de boeren opzetten voor het verkazen van melk en de verkoop van kaas. – Veluwezoom-IJssel: er zijn meer boeren gaan inzetten op de korte keten maar of en hoe afnemers (uit de korte keten) een rol spelen in de gebiedsprocessen is niet duidelijk.

Tabel 1: overzicht van betrokkenheid ketenpartijen en m.n. afnemers in verschillende gebiedsprocessen. De tabel is gevuld op basis van onderzoek van Erisman & Van Wijk (2022); Van Veghel e.a. (2024); Kuindersma e.a. (2023); Huntjens e.a. (2024); Van Woerkom e.a. (2023).

Uitdagingen en kansen om een rol te spelen vanuit inkoop

Bovenstaande analyse laat in onze ogen zien dat er kansen zijn voor publieke en andere (grote) instellingen en bedrijven als aankopende partijen om een rol te spelen in gebiedsprocessen gericht op economische, ecologische en sociale verduurzaming van het agrarisch gebied in hun nabijheid. Zij kunnen dit doen als aanjager van een transitie doordat zij naast inkoopkracht en mogelijk budgetten voor agrarische (landschaps)diensten ook kennis en kunde over verdienmodellen en de markt het proces in kunnen brengen die hierin nu nog vaak ontbreekt. Hiermee zou – door verdieping van de geografische en sociale verbanden en samenwerking – een andere invulling gegeven kunnen worden aan het begrip ‘opschalen’ van de korte keten dan nu het geval is: namelijk door opschalen te vertalen als ‘meer impact gaan maken’. Inspiratie voor wat dit kan betekenen is bijvoorbeeld te vinden bij Schagen e.a. (2024) die drie vormen onderscheiden waarin initiatieven gericht de circulaire economie meer impact kunnen krijgen. Zij zijn allemaal niet zozeer gericht op het vergroten van hoeveelheden maar op een andere manier vergroten van de betekenis en impact ervan via mechanismen van *spreading*, *broadening* en *deepening*. Die laatste is gericht op het meer radicaal maken van een concept en op verdieping van de inhoud ervan. Dat zou kunnen betekenen dat aankopen uit de korte keten meer gaat betekenen dan alleen de handling van aankopen en veel meer gericht wordt op nieuwe praktijken van samenwerken met het oog op transformatie in het landelijk gebied.

Uiteraard liggen hierbij nog veel vragen op tafel. Zo is het economische model dat de korte keten voorstaat anders dan men is gewend en is het de vraag of de overheid eigenlijk wel mag opereren in zo’n model. De korte keten is gericht op samenwerking met vertrouwen als onderlegger. Dat past beter bij de *relational* en *social exchange theory* (Bonatto e.a., 2022) dan de klassieke tranactiekostentheorie die een dichotomie tussen markt en hiërarchie ziet (Hodgson, 2010). Op de markt worden uitwisselingen van goederen geregeld door middel van contracten met prijs en kwaliteitsstandaarden als belangrijkste informatiebronnen en inwisselbaarheid van leveranciers – op dagelijkse basis dan wel na afloop van een contract – als belangrijke voorwaarde. Dit is hoe de overheid gewend is te werken met marktpartijen. In de relationele vorm van het organiseren van transacties, worden diepere en langduriger relaties aangegaan gericht op gemeenschappelijke doelstellingen (Bonatto e.a., 2022; Gereffi e.a., 2005). Dit brengt voor publieke instellingen onmiddellijk vragen op tafel over neutraliteit en onafhankelijkheid en staatssteun (zie bijv. Kuindersma e.a.; Erisman & Van Wijk, 2022). Dit juridische aspect van overheidssteun en samenwerking in gebiedsprocessen en in de keten door agrariërs krijgt al aandacht (bijv. Kistenkas, 2023; Schrijvershof & Heystee 2022) maar nog niet zo specifiek binnen het terrein van een rol voor de overheid als inkoopende partij.

Een rol in gebiedsprocessen is ook een interne kwestie bij (publieke) instellingen tussen een beleidstak en een uitvoerende tak. De inkooporganisatie van de overheid als consument zal beter gekoppeld moeten worden aan de beleidsorganisaties op het gebied van duurzaamheid, voedsel en ruimte. Dit vergt het aangaan van heel andere contacten en gesprekken dan de professionals in deze organisaties waarschijnlijk zijn gewend maar is volgens ons essentieel om met inkoop in de cateringketen bij te dragen aan de ‘wederombouw’ (Janssen, 2024) van het Nederlandse platteland.

Referenties

- ChraAgricola, H., D. Kamphorst & M. Sanders (2023), “De rol van de overheid bij de transitie naar een natuurinclusieve landbouw”, In: Sanders e.a. (2023) *De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen aan de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem. Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023*, BAPS-projectnummer WOT-04-010-044.01, hoofdstuk 8, pp. 148-168, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Baayen, R.P., W.H.M. Baltussen, A.C.G. Beldman, M. van Galen, R. Jongeneel, K. Logatcheva, H. Schebesta & R. Schrijver (2023). *Duurzaamheidsafspraken in de landbouw. Horizontale en verticale overeenkomsten in de landbouw ten behoeve van natuur, milieu, klimaat, dierenwelzijn en het verdienvermogen van de agrarisch ondernemer*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Balm, S. (2020). *Aan de slag met duurzame bevoorradings: de lessen van 5 jaar onderzoek en realisatie van facilitaire logistiek bij UvA-HvA*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Bonatto, F., L.M. Martins de resende & J. Pontes, 2022. “Supply chain governance : a conceptual model”, *Journal of Business & Industrial Marketing* vol. 37(2), pp. 309-325, DOI 10.1108/JBIM-09-2019-0418.
- Brettmo, A. & Williamsson, J. (2020). The role of ‘influencers’ as drivers of a more sustainable urban freight sector. *Sustainability*, 12(7), 2850. <https://doi.org/10.3390/su12072850>
- Erisman, J. W. & K. van Wijk (2022). *De melkveerevolutie. De lessen van de landbouwtransitie op Schiermonnikoog*, uitgeverij Noordboek.
- European Parliament (2016). “Short food supply chains and local food systems in the EU”. *Briefing September 2016*, European Parliament.
- Huntjens, P., M. Herkrath & D. Brouwer (2024). *Gebiedsgericht werken op basis van de transitiebloem-aanpak. Casus: Landschap-inclusieve Kringlooplandbouw Midden-Delland*, Delft: Hogeschool InHolland.
- Janssen, J. (2024). *Renovatio ruralis: De wederombouw van het Nederlandse platteland*. Inaugurale rede, Tilburg University.
- Kistenkas, F. (2023). “Juridische perspectief op ecosysteemdiensten en verduurzaming landbouw en NNN”, In: Sanders e.a. (2023) *De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen aan de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem. Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023*, BAPS-projectnummer WOT-04-010-044.01, hoofdstuk 7, pp. 130-147, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Kuindersma, W., D. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-de Vries, T. de Boer & M. Visscher (2022), *Duurzame landbouw in gebiedsprocessen. Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog*, WOT-rapport 149, <https://doi.org/10.18174/582855>, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Langers, F., M. Sanders & T. de Boer (2023). “De rol van ketenpartijen bij de transitie naar een natuurinclusieve landbouw”, In: Sanders e.a. (2023) *De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen aan de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem. Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023*, BAPS-projectnummer WOT-04-010-044.01, hoofdstuk 6, pp. 104-129, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Milan Urban Food Policy Pact (z.d.) <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org>, geraadpleegd 14 maart 2025
- Ros, G.H., W. de Vries, R. Jongeneel & M. van Ittersum (2023). *Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland*. DOI <https://doi.org/10.18174/630025>, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Schagen, O.M., T.A.P. Metze, E.M. de Olde & C.J.A.M. Termeer (2024). “Mechanisms in action: How circular initiatives deepen, broaden, and spread”, *Cleaner Production Letters* 6(2024) 100055, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clpl.2024.100055>

VERBINDEN door NATIONALE RUIMTELIJKE ORDENING

Schrijvershof, D.W.L.A. & T. Heystee (2022). "Verduurzaming van landbouw- en voedselvoorzieningsketen en inkoopmacht van retailers: een ongelukkig huwelijk. Biedt het mededingsrecht uitkomst? *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, nr. 3, maart 2022, pp. 120-129.

Selnes, T, M.-J. Smits & G. Woltjer (2023). "Natuurinclusieve landbouw en verdienmodellen" In: Sanders e.a. (2023) *De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen aan de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem. Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023*, BAPS-projectnummer WOT-04-010-044.01, hoofdstuk 5, pp. 90-103, Wageningen: Wageningen University & Research.

Sanders, M.E., H.J. Agricola, J.H. Faber, D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas, F. Langers, T. Selnes, M.J.M. Smits & G.B. Woltjer (2023). *De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen aan de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem. Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023*, BAPS-projectnummer WOT-04-010-044.01, Wageningen: Wageningen University & Research.

Smit, M. (2022) *Naar een duurzame landbouw in 2040*. Kolisko.

Veghel, L. van, R. Eweg, PJ Beers, B. Renkenberg & D Magwegwe (2024). *Gebiedsgerichte aanpak voor verdienvermogen. Rapport Werkpakket 3 Project Agrarisch Ondernemen: Cash voor de kringloop*, CoE Groen, HAS Green Academy, InHolland, AERES Hogeschool & Van Hall Larenstein.

Woerkom, M. van (2023). *Interviews: gebiedsprocessen overgangsgebieden*. Wing in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Interprocinciaal overleg.

Hans Leinfelder

Door en over het lint gaan

Diana Vonk Noordegraaf, Marloes Vooijs en Rosalie Braakman

Verbinden van planproces en beslisinformatie

Kersten Nabielek

Nederland 2050 op kaart: De functie en betekenis van kaarten en beelden in de Ruimtelijke Verkenning 2023

Door en over het lint gaan

Verleden, heden en toekomst van de lintbebouwing in Vlaanderen

Hans Leinfelder

Stellingen

Een kwart van de huidige bebouwing in Vlaanderen is lintbebouwing. Het volstaat niet langer om de beleidsambities ter zake te beperken tot het vermijden van een verdere groei van de lintbebouwing.

Door een koppeling van de 'kleine' bezorgdheden van de individuele lintbewoners met de 'grote' transitiebeleidsdoelen ontstaat een momentum om bestaande lintbebouwing ook daadwerkelijk te verwijderen.

Door en over het lint gaan

Verleden, heden en toekomst van de lintbebouwing in Vlaanderen

Hans Leinfelder

"Waar men gaat langs Vlaamse wegen, komt men u, Maria, tegen." Voor de generaties Vlaamse ruimtelijke planners die in de jaren 1970 en 1980 hun korte broek of lange rok versleten in een of ander jezuïetencollege of ursulineninstituut, roept deze zin uit het lied 'Onze-Lieve-Vrouw van Vlaanderen' (1910) wellicht herinneringen op aan de jaarlijkse Mariadevotie tijdens de maand mei. Vandaag, als gevolg van de verregaande secularisering van de samenleving, wordt dezelfde zin vooral gebruikt voor iets of iemand die alomtegenwoordig is¹. Bijgevolg lijkt het anno 2025 niet verkeerd om de geloofsbelijdenis – of is er eerder sprake van een 'ongeloofsbelijdenis' – van de Vlaamse ruimtelijke ordening als volgt te vatten: "Waar men gaat langs Vlaamse wegen, komt men lintbebouwing tegen."

Lintbebouwing is niet meer of minder dan het icoon van een (gefaald) ruimtelijk beleid in Vlaanderen. 'Gefaald' staat in de vorige zin bewust tussen haakjes omdat bepaalde stellingnames soms lijken te suggereren dat zoveel lintbebouwing iets is om fier op te zijn: "Met ruim 12.000 kilometer is Vlaanderen de kampioen van de lintbebouwing in Europa." (Team Strategische Planning en Handhavingsbeleid, 2023: 4) Tenzij hiermee wordt gealludeerd op een hoofdrol in FC De Kampioenen, is de term gewoon slecht gekozen... mijn gedacht!²

Voorliggende paper heeft drie ambities. In de eerste plaats wil deze schetsen hoe de huidige lintbebouwing grotendeels het resultaat is van de historische accumulatie van bewuste en onbewuste beleidsbeslissingen. Vervolgens wordt geïllustreerd hoe de Vlaamse overheid de grootschaligheid en de impact van de lintbebouwing effectief vaststelt doch in haar eigen ruimtelijk beleidsdiscours ruim terzijde schuift. De paper eindigt met een pleidooi om een momentum te creëren door de 'grote' transitiebeleidsdoelen te koppelen met de 'kleine' bezorgdheden van individuele lintbewoners.

B-lint varend beleid

In tegenstelling tot Nederland liet het fysisch systeem in Vlaanderen toe om nagenoeg overal te bouwen. Als gevolg van de fysieke en technische bebouwbaarheid van de bodem en de ligging boven zeeniveau ontstonden reeds in de vroege middeleeuwen op talrijke plaatsen nederzettingen. Verschillende ervan groeiden later uit tot kleine of middelgrote steden, geen enkele kreeg echter de proporties van een Parijse of Londense metropool. Wat Van Nuffel (1969) en Gysels (1993) wel op overtuigende wijze aantonen, is dat de eigenschappen van de bodemstructuur en de waterhuishouding doorheen de geschiedenis erg bepalend waren voor de ontwikkeling van landschapsspecifieke nederzettingstypologieën. Zo is de talrijke lintbebouwing op de

1 Op de website van het Vlaams Woordenboek ruimt 'Maria' zo onder meer plaats voor 'wegenwerken' of cannabisblaadjes'. (<https://www.vlaamswoordeboek.be/definitie/term/Vlaamse%20wegen,%20waar%20men%20gaat%20langs%20~>)

2 De term 'kampioen' werd trouwens al eerder op een gelijkaardig bedenkelijke manier gebruikt in relatie tot urban sprawl (Vermeiren et al., 2019: 164)

steile hellingen van de Vlaamse Ardennen ingegeven door het bouwen ter hoogte van nuttige bronniveaus en is de ontginning van de ruige Zuiderkempes destijds systematisch aangezet vanuit lineaire landbouwnederzettingen. Niet alle lintbebouwing in Vlaanderen kan evenwel worden toegeschreven aan dergelijke logica's. Vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw is deze Vlaamse vorm van 'urban sprawl' (Leinfelder & Buitelaar, 2023) het "voorwerp van een aanhoudend dialectisch proces tussen politieke keuzes en acties, culturele overtuigingen en economische opportuniteiten die elkaar door en in de dagelijkse praktijk steeds opnieuw hebben versterkt" (De Decker, 2011: 1636).

Zo bevorderen vooral de katholieke en liberale politieke partijen, met het oog op de disciplineren van de arbeidersklasse, met de eerste Belgische Woningwet van 1889 voluit het eigenaarschap van een individuele gezinswoning met tuin op het platteland. De Decker (2011) en Meeus & De Decker (2013) ontrafelen de weldoordachte combinatie van een woonbeleid, op basis van goedkope hypotheecaire leningen en gulle subsidies, met een mobiliteitsbeleid, op basis van goedkope pendelabonnementen naar en van de fabriek in de stad. Het beleid vaart b-lint, maar helemaal niet blind! Waar tot dan toe het fysisch systeem vaak een verklaring was voor de aanwezigheid van lintbebouwing, wordt vanaf dan infrastructuur, onder meer in de vorm van stopplaatsen van trein en paardentram, een determinerende factor. (De Meulder et al., 1999; De Block, 2011) In de eerste helft van de twintigste eeuw verandert er niet veel aan deze aanpak. Voor de bouw van een nieuwe woning langs een uitgeruste weg is er bijvoorbeeld geen vergunning nodig, tenzij binnen de bebouwde kom?!

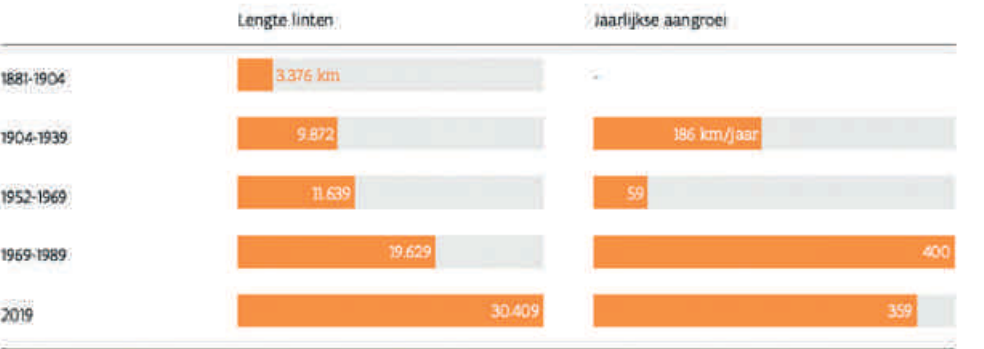
Met de wet op de stedenbouw en ruimtelijke ordening wordt in 1962 voor de eerste keer in België een samenhangend plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid uitgetekend. Omdat de gemeenten talmen met de opmaak van gemeentelijke bestemmingsplannen, worden in de eerste tien jaar na de inwerkingtreding van de wet bijna 50.000 verkavelingsvergunningen afgeleverd voor ongeveer 33.300 ha bouwgrond of 500.000 bouwloten langs uitgeruste wegen, zonder dat deze op enige planmatige visie zijn gebaseerd. (Teerlynck, 1972; Lacoere, 2023) Het Belgische niveau trekt, enigszins in paniek, de planning naar zich toe en tekent gebiedsdekkende gewestplannen uit. Niet alleen worden de reeds vergunde bouwgronden in deze plannen ruim binnen de bestemming woongebied opgenomen; in de eindfase van het tien jaar durende proces van de opmaak van de gewestplannen wordt nog eens 374 km lint als 'woongebied met landelijk karakter' bestemd als gevolg van het openbaar onderzoek over de ontwerp-gewestplannen. (Cabus, 1983) Helemaal absurd is dat de Belgische regering, parallel met de opmaak van de gewestplannen, tevens de zogenaamde 'opvulregel' invoert. Gronden die aan dezelfde kant van een uitgeruste weg gelegen zijn tussen twee bestaande woningen die op hun beurt niet meer dan 75 meter van elkaar verwijderd zijn, worden hiermee als bouwgrond erkend ongeacht de bestemming van de gronden in het gewestplan. Deze uitzonderingsregel werkt als een brandversneller voor de lintbebouwing.

Nadien blijkt het zeer moeilijk om terug te komen op de veelheid aan bewuste en minder bewuste beleidsbeslissingen die de buitensporige ontwikkeling van lintbebouwing hebben mogelijk gemaakt. De opvulregel werd in 1994 dan wel afgeschaft, maar de duizenden 'zonevreemde'³ woningen in de lintbebouwing die als gevolg van deze regel zijn gebouwd, verwierven na 2000 extravagante basisrechten om te verbouwen, uit te breiden en te herbouwen tot een volume van 1.000 m³. Een ander, minder verregaande afwijkingsregel, de zogenaamde 'afwerkingsregel' bood

3 'Zonevreemd' wijst erop dat de woningen volgens de bestemmingsplannen niet gelegen zijn in woongebied, maar in een zone die niet bestemd is voor wonen (b.v. agrarisch gebied).

tot voor kort nog de mogelijkheid om een nieuwe woning tegen een blinde gevel of wachtgevel aan te bouwen, ook weer ongeacht de bestemming van het betrokken perceel.

De Decker (2011) zou voorgaand historisch overzicht van het ontstaan en de groei van de lintbebouwing vatten met het concept van 'padafhankelijkheid' van Bengtsson & Ruonavaara (2010). Hierbij kiest het beleid bewust, minder of onbewust voor één bepaald pad (Buitelaar & Leinfelder, 2020). Uit het overzicht blijkt dat de Belgische overheden de voorbije anderhalve eeuw resoluut hebben geopteerd voor een verregaande lineaire verstedelijking langs uitgeruste wegen (figuur 1). Deze overheden gaven daarmee ook uitdrukking aan hun (politieke) overtuiging dat eigenaars een grote vrijheid zouden moeten kennen wat betreft de ontwikkeling van hun gronden (Halleux & Leinfelder, 2025). De keuze, destijds, voor dit ene pad houdt echter in dat de materiële, mentale en sociale kenmerken van de ruimtelijke nederzettingsstructuur zich vandaag vertalen in een verregaande inertie die een alternatief ruimtelijk beleid zeer moeilijk of onmogelijk maakt. (De Decker, 2011; zie ook Lacoere & Leinfelder (2022) voor een gelijkaardige redenering over de 'lock-in' van de Vlaamse ruimtelijke planning)



Figuur 1: Historische evolutie van de lintbebouwing in Vlaanderen. (Pisman et al., 2021: 64)

Verb-lint-ende beleidsambities

In een poging om tot een eerste overzichtskaart op grote schaal van de lintbebouwing in Vlaanderen te komen, maakt Larnoe (1993) een onderscheid tussen radiale lintbebouwing vanuit bestaande kernen, lineaire lintbebouwing die voortkomt uit straatdorpen die zich steeds meer verlengt en in verbinding komt met elkaar, en recente lintbebouwing, vaak op landbouwgrond, tussen twee dorpen of steden. Zijn artikel verschijnt in de aanloop naar het eerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en hij besluit, niet voor niets, met de duidelijke waarschuwing dat de lintbebouwing in Vlaanderen een realiteit is die reusachtige proporties dreigt aan te nemen. Het antwoord in dat RSV (Vlaamse overheid, 1997: 410) bestaat erin dat "een verdere groei van linten niet kan worden aanvaard".

Op basis van de bevindingen in het tweede Ruimterapport Vlaanderen (Pisman et al., 2021) lijkt deze beleidsambitie op het eerste gezicht ook te worden bewaarheid: tussen 2013 en 2019 is de lengte van de lintbebouwing in Vlaanderen met circa 550 km afgenomen van 12.687 naar 12.136 km. Het rapport geeft echter onmiddellijk aan dat deze afname het resultaat is van twee fenomenen die elkaar nagenoeg compenseren. In die periode veranderde namelijk meer dan 1.200 km bestaande lintbebouwing als gevolg van verdichting in kernen en zogenaamde 'kleine woonconcentraties', met andere woorden vooral als gevolg van de omschrijving van gehanteerde

termen. Tegelijkertijd ontstond volgens het Ruimterapport 650 km nieuwe lintbebouwing door de opvulling van gaten tussen percelen met verspreide bebouwing of door de realisatie van nieuwe woonwijken met een heel beperkte woningdichtheid⁴. Er is in de periode tussen 2013 en 2019 bijgevolg weldegelijk sprake van een verdere groei van de lintbebouwing, zelfs na de goedkeuring van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen met nochtans duidelijk andere beleidsambities. De vraag is dan ook of de Vlaamse regering (2018: 43) zichzelf en de Vlaamse samenleving als geheel niet de ogen verblindt door in de strategische visie voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (in opmaak) opnieuw, nagenoeg letterlijk, te herhalen dat “een verdere groei van linten en verspreide bebouwing niet aanvaardbaar is”? Om het niet zelf te hoeven formuleren, leg ik de volgende woorden graag in de mond van Renard et al. (2022: 9): “Er wordt veel aangekondigd en een ander Vlaanderen wordt in het vooruitzicht gesteld. (...) Helaas, het is praat voor de vaak. Tegelijkertijd doet Vlaanderen er immers alles aan om het eigenaars en bouwers maximaal naar de zin te maken. Van een trendbreuk in de ruimtelijke ordening is helemaal geen sprake.”

In 2019 woont in de ongeveer 12.000 km lintbebouwing in Vlaanderen ondertussen wel 21% van de Vlaamse bevolking en situeert zich in die lintbebouwing 26 % van de bebouwing in Vlaanderen (Pisman et al., 2021). Op hetzelfde moment staat ongeveer hetzelfde aandeel aan bebouwing, respectievelijk 22 % en 10,5 %, in verstedelijkt en randstedelijk gebied! Door in de ruimtelijke beleidsplannen het ontwikkelingsperspectief voor dit kwart van de bestaande bebouwing in Vlaanderen te beperken tot het louter vermijden van verdere groei, lijken bovendien de grotere, door de Vlaamse regering noodzakelijk geachte beleidstransities op het vlak van klimaatverandering, biodiversiteit, hernieuwbare energie en demografie zich ver van het bed van de lintbewoners te situeren. Schijn bedriegt evenwel.

Uit een eerste verkennend, ruw doch waardevol onderzoek in opdracht van het Departement Omgeving naar de impact van urban sprawl in Vlaanderen (Vermeiren et al., 2019) blijkt, met betrekking tot klimaatverandering en biodiversiteit, nochtans dat onder meer het ruimtebeslag⁵ per gebouw in de lintbebouwing vier keer groter is dan voor een gebouw in een stadskern, de perceelsgrootte er acht keer groter is, en de verharding en het monetaire verlies aan ecosysteemdiensten per gebouw er 2,5 keer groter zijn. Daarenboven wordt de impact op bijvoorbeeld koolstofopslag in de bodem, erosiegevoeligheid door versnelde waterafvoer, en fysieke en mentale gezondheid niet meegenomen omwille van het ontbreken van betrouwbare waarderingsmethodes. Wat betreft de energietransitie stelt het onderzoek, op een veeleer kwalitatief beschrijvende manier, dat de energieconsumptie in minder compacte vormen van (lint)bebouwing groter is, dat de verspreide en lintbebouwing het zeer moeilijk maakt om geschikte locaties te vinden voor de inplanting van windturbines (Van Esch et al., 2016), dat de bebouwingsdichtheid in lintbebouwing te laag is om de rendabiliteit van warmtenetten te garanderen, en dat de slechte staat van het elektriciteitsnet op het platteland een enorme en dure renovatieopgave met zich meebrengt. Ten slotte illustreert Volckaert (2022) op overtuigende wijze, aan de hand van gesprekken met talrijke bejaarden, hoe het credo ‘aging in place’ in het Vlaamse ouderenbeleid onvoldoende rekening houdt met de ruimtelijke kenmerken van de urban sprawl, zoals onder

- 4 Het Ruimterapport Vlaanderen maakt een onderscheid tussen lineaire linten, zonder bebouwing aan de achterzijde en met uitzicht naar weiden, akkers of natuurgebieden, en wijklinten met een bebouwd perceel aan de achterzijde en dus met minder contact met de open ruimte. (Pieters et al., 2021)
- 5 Ruimtebeslag is de ruimte die wordt ingenomen door nederzettingen. Het gaat om de ruimte voor huisvesting, industrie, handel, transportinfrastructuur, recreatie (zoals sportvelden), serres, maar ook parken en tuinen. (Vermeiren et al., 2019)

meer de afwezigheid en onbereikbaarheid van dagelijkse en medische voorzieningen, de enorme maatschappelijke kostprijs van thuiszorg en de psychologische vereenzaming van een vergrijzende bevolking.

Vanuit planningstheoretisch oogpunt lijkt het niet meer dan terecht dat een ruimtelijk beleid op Vlaams niveau zich in de eerste plaats focust op de grotere werven die de noodzakelijke beleidstransities met zich meebrengen: grootschalige gecontroleerde overstromingsgebieden en windturbineparken, 10.000 ha extra bos binnen een Vlaams Ecologisch Netwerk, en de schaalvergroting en regionalisering in de bejaarden- en medische zorg. Tegelijk zijn deze grote werven voor een Vlaamse overheid in zekere zin eenvoudiger beheer(s)baar dan de cumulatie van vele, sturende maatregelen op het niveau van de individuele huisje-tuintje-kavels in de lintbebouwing. Omwille van de omvang ervan doet het niet inzetten op deze lintbebouwing door het Vlaams ruimtelijk beleid echter afbreuk aan de ‘tyranny of (a myriad of) small decisions’ (Kahn, 1966) van lintbewoners in relatie tot de grote transitiedoelen: woningen zijn gebouwd tot op de oever van waterafvoerende grachten, afstandsregels gelden ten aanzien van eender welke bestaande woning en beletten zo de bouw van meerdere windturbines, steenwegen met naastliggende woningen maken de aansluiting van twee boscomplexen onmogelijk, in onaangepaste woningen buiten woonkernen vereenzamen bejaarden.

In een beleidsmatige handreiking stelt het Team Strategische Planning en Handhavingsbeleid van het Departement Omgeving (2023) dat bestaande linten verduurzamen mooi is, maar niet genoeg. Topprioriteit is er in de eerste plaats voor te zorgen dat er geen nieuwe linten en verspreide bebouwing bijkomen. Het beleidsdiscours herhaalt zich met andere woorden, doch de handreiking gaat verder enkel in op de verduurzaming van de bestaande lintbebouwing (figuur 2).



Figuur 2: Twee sporen voor verduurzaming van linten en verspreide bebouwing. (Team Strategische Planning en Handhavingsbeleid, 2023: 9)

Ook een recente verdere verkenning door het Departement Omgeving (2025) in het kader van de pilootwerking P-LIVE (Linten en VErspreide bebouwing VErduurzamen)⁶ blijft nog steeds uiterst voorzichtig en zoekt naar mogelijkheden om de negatieve impact van bestaande linten te verminderen. Doortastend en met impact ingrijpen, door het effectief verwijderen van bestaande

- 6 In samenwerking met gemeenten Geetbets, Londerzeel, Overijse, Wuustwezel, stad Mechelen, provincie Vlaams-Brabant en Antwerpse regionale landschappen.

gebouwen in de lintbebouwing, wordt opnieuw uit de weg gegaan. Door de term ‘verduurzamen’ te hanteren, dreigen de Vlaamse samenleving en de lintbewoners opnieuw ver-blint te worden.

Door en over het lint

Het is misschien gedurfd om te stellen dat de kleine schaal en de individualiteit in de groot-schaligheid van de Vlaamse lintbebouwing vandaag net enorme kansen biedt die tot nog toe werden on(der)benut. De individuele bewoner en het individuele gezin worden immers steeds duidelijker geconfronteerd met de keerzijden van deze nederzettingstypologie, hoe bewust ze destijds wellicht kozen voor de goed ontsloten woning met aanzienlijke tuin en vrij uitzicht op de achterliggende open ruimte. Een groeiend maatschappelijk draagvlak voor doortastende beleidsmaatregelen in de lintbebouwing die tegelijkertijd de individuele ‘kleine’ bezorgdheden van lintbewoners en de grote transitiebeleidsdoelen van overheden adresseren, zou wel eens een uniek momentum kunnen creëren om in Vlaanderen eindelijk ‘over het lint te gaan’, op z’n Hollands gezegd.

Zo gaan bewoners steeds vaker door het lint omdat ze slachtoffer zijn van terugkerende overstromingen. In 2024 pleitte minister Peeters, onder meer bevoegd voor de waterwegen, voor de eerste keer voorzichtig voor de onteigening en afbraak van woningen op regelmatig overstroomde plekken om zo meer ruimte te geven aan de rivier. Uit de Gemeente-Stadsmonitor (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2021) blijken bewoners van lintbebouwing vaak/altijd (46-50 %) of af en toe (31 %) last te hebben van overdreven rijsnelheden en sluiptverkeer. Ze liggen’s nachts echter niet alleen wakker van voorbijrazende auto’s en vrachtwagens, maar ook van de angst dat hun (klein) kinderen niet meer met de fiets thuiskomen na schooltijd. De Jong et al. (2011) tonen aan dat in Hasselt 15% meer ongevallen voorkomen bij wegen die direct omgeven zijn door woningen dan bij wegen in de open ruimte. Dit verschil is bovendien het grootst op wegen met een snelheidslimiet tot 70 of 90 km/u. Dit bijkomend risico op ongevallen wordt wellicht veroorzaakt door talrijke erftoegangen en door voertuigen die op hogere snelheid woningen voorbij rijden (Wouters, 2012). Ten slotte spot de Vlaming tijdens het jaarlijkse vogeltelweekend steeds minder vogels in de eigen achtertuin: het aantal per tuin blijft met gemiddeld 21 vogels van 7 soorten lichtjes dalen⁷. Gedifferentieerde cijfers die een idee geven van het aantal in de tuinen in de lintbebouwing, bestaan helaas niet, maar het is zonder meer wetenschappelijk aangetoond dat de fragmentatie van het landschap het leefgebied van verschillende dier- en plantsoorten verstoort. Vooral diersoorten met zeer specifieke eisen om te kunnen overleven worden hierdoor zwaar getroffen (Wouters, 2012). Deze directe link met niet-menselijke bewoners van de open ruimte was wellicht voor vele lintbewoners destijds een reden voor hun beslissing om voor hun geluk daar te zoeken.

Door deze ‘kleine’ bezorgdheden van individuele lintbewoners samen te tellen, evenaart de uitdaging om effectief in te grijpen in de 12.000 km lintbebouwing qua omvang stilaan de grotere transitiebeleidsdoelen. Hierbij volstaat het echter niet langer om de linten te verduurzamen, lees te remediëren zonder het voortbestaan van bepaalde delen van de lintbebouwing in vraag te stellen. Doordachte verwijdering van lintbebouwing, en in vele gevallen zelfs van de bijbehorende weginfrastructuur, kan er weldegelijk voor zorgen dat overstromingsschade beperkt wordt, dat verkeersveiligheid toeneemt, dat natuurlijke habitats (opnieuw) verbonden worden, dat

bejaarden niet eenzaam wegwijnen, dat de voor de energietransitie noodzakelijke windturbines toch op land ingeplant raken, dat professionele landbouwers hoogkwalitatieve bodems kunnen terugwinnen op paarden en tuinen, ...

Voorliggende paper is een eerste provocatie richting een aanvraag voor een strategisch wetenschappelijk, interdisciplinair onderzoeksproject over de toekomst van de lintbebouwing in Vlaanderen. Verschillende invalshoeken kunnen en zullen elkaar hierin vinden: denk hierbij aan een systematische detectie van potentiële interventieplekken in de lintbebouwing, een verkenning van mogelijke, in te zetten beleidsinstrumenten, een begroting van de financiële kostprijs met een deling van verantwoordelijkheid tussen overheden en semi-publieke instanties omwille van de koppelkansen tussen verschillende beleidsdoelstellingen, een inschatting van de noodzakelijke psychologische en communicatieve aanpak met het oog op een voldoende groot maatschappelijk draagvlak, ... Als de wetenschappelijke financieringskanalen in gebreke blijven, is de Vlaamse overheid hopelijk bereid om ‘over de eigen schaduw van het lint te stappen’, op z’n Vlaams gezegd.

Referenties

- Agentschap Binnenlands Bestuur (2021). Gemeente-Stadsmonitor. Vlaamse overheid, Brussel.
- Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2010). Introduction to the special issue. Path dependence in housing. *Housing, Theory and Society*, 27 (3), p. 193-203.
- Buitelaar, E. & Leinfelder, H. (2020). Public design of urban sprawl: governments and the extension of the urban fabric in Flanders and the Netherlands. *Urban Planning*, 5 (1), p. 46–57.
- Cabus, P. (1983). Het gewestplan en de verstedelijking. *GERV berichten*, 38, p. 57-100.
- De Block, G. (2011). Engineering the territory : technology, space and society in 19th and 20th century Belgium. Doctoraatsproefschrift Faculteit Ingenieurswetenschappen. KU Leuven, Leuven.
- De Decker, P. (2011). Understanding housing sprawl: the case of Flanders, Belgium. *Environment and Planning A*, 43 (7), p. 1634-1654.
- De Jong, M., Daniels, S., Brijs, T., Wets, G. (2011). Het effect van ruimtegebruik en infrastructuur op routekeuze en verkeersveiligheid. Studie in opdracht van het Steunpunt Mobiliteit & Openbare Werken.
- De Meulder, B., Schreurs, J., Cock, A. & Notteboom, B. (1999). Sleutelen aan het Belgische stadslandschap. *Oase*, 52, p. 78-112.
- Departement Omgeving (2025). Linten verduurzamen. Resultaten van de pilootwerking P-LIVE, uitgevoerd door de afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning.
- Gysels, H. (1993). De landschappen van Vlaanderen en zuidelijk Nederland. Garant, Leuven-Apeldoorn.
- Halleux, J.M. & Leinfelder, H. (2025). Land policy in Belgium: how to limit land take in a “landowners’ paradise”? p. 35-52. In: Hartmann, T., Hengstermann, A., Jehling, M., Schindlegger, A. & Wenner, F. (eds.). Land policies in Europe: land-use planning, property rights, and spatial development. Springer.
- Kahn, A. (1966). The tyranny of small decisions: market failures, imperfections, and the limits of economics. *Kyklos*, 19 (1), p. 23–47.
- Lacoere, P. (2023). Van groei naar grens. Ruimteneutraliteit en bouwshift als doelstellingen voor duurzaam landgebruik. Gompel&Svacina, Antwerpen-’s Hertogenbosch.

- Lacoere, P. & Leinfelder, H. (2022). Land oversupply. How rigid land-use planning and legal certainty hinder new policy for Flanders. *European Planning Studies*, 31 (9), p. 1926-1948.
- Larnoe, G. (1993). Lintbebouwing in het Vlaamse gewest. Een eerste aanzet tot een overzichtskaart op grote schaal. *Planologisch Nieuws*, 13 (3), p. 271-272 + kaart.
- Leinfelder, H. & Buitelaar, E. (2023). Sprawl, p. 374-375. In: Van Assche, K., Beunen, R. & Duineveld, M. (eds.). *Elgar encyclopedia in urban and regional planning and design*. Edward Elgar Publishing online.
- Meeus, B. & De Decker, P. (2013). *De geest van suburbia*. Garant, Antwerpen-Apeldoorn.
- Pieters, J., Willems, P., Brems, W., Vanacker, S. & Pisman, A. (2021). Linten versus wijken en kernclusters. Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.
- Pisman, A., Cockx, K. & Vanacker, S. (2021). Kernbegrippen en ruimtelijke typologieën, p. 17-77. In: Pisman, A., Vanacker, S., Bieseman, H., Vanongeval, H., Van Steertegem, M., Poelmans, L. & Van Dyck, K. (red.). *Ruimterapport Vlaanderen 2021. Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen*. Departement Omgeving, Brussel.
- Renard, P., Coppens, T. & Vloebergh, G. (2022). *Met voorbedachten rade. De sluipmoord op de open ruimte*. Lannoo-Kritak, Tielt.
- Team Strategische Planning en Handhavingsbeleid (2023). *Linten en verspreide bebouwing verduurzamen. Zo ga je er in jouw buurt of gemeente mee aan de slag*. Vlaamse overheid-Departement Omgeving, Brussel.
- Teerlynck, V. (1972). *De bouwreserves in België*. Ministerie van Openbare Werken, Brussel. (niet gepubliceerd)
- Van Esch, L., Meynaerts, E., Vermeiren, K., Uljee, I., Janssen, L., Guisson, R., Engelen, G., Hoes, H., Robeyn, N. (2016). *Hernieuwbare EnergieAtlas Vlaamse gemeenten*. Studie uitgevoerd in opdracht van Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.
- Van Nuffel, S. (1969). *Woningbouw en fysisch milieu. Planologische konsekventies van een studie in de noordelijke Denderstreek. Verhandeling tot het bekomen van de graad van licentiaat in de stedenbouw, ruimtelijke ordening en ontwikkeling*. Rijksuniversiteit Gent, Gent.
- Vermeiren, K., Poelmans, L., Engelen, G., Broeckx, S., Beckx, C., De Nocker, L. & Van Dyck, K. (2019). *Monetarisieren van urban sprawl in Vlaanderen*. Studie uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving.
- Vlaamse overheid (1997). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*. Vlaamse overheid, Brussel.
- Vlaamse regering (2018). *Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Departement Omgeving, Brussel.
- Volckaert, E. (2022). *Oud vasthouden. Over vergrijzing, wonen en beleid*. Doctoraatsproefschrift Faculteit Architectuur. Gompel&Svacina, Antwerpen-'s Hertogenbosch.
- Wouters, K. (2012). *In de ban van het lint. Lintbebouwing in Vlaanderen. Eindverhandeling*. Provinciale Hogeschool Limburg, Diepenbeek.

Verbinden van planproces en beslisinformatie

Hoe kan gezondheidsinformatie een vitale rol spelen in het hele planproces?

Diana Vonk Noordegraaf, Marloes Vooijs en Rosalie Braakman

Het verbinden van het planproces en beslisinformatie draait om het beantwoorden van hoe-vragen.

De belangrijkste hoe-vragen om met de data-paradox om te gaan zijn en een gezonde leefomgeving te bevorderen zijn: hoe kan ruimtelijke ordening een bijdrage aan gezondheid, hoe ziet het planproces eruit en hoe ziet het speelveld van beslissers eruit?

Hoe kunnen de aangrijpingspunten het verbinden van beslisinformatie aan het planproces – vraaggestuurd, besluitvormingsgericht en evidence-informed werken – in de praktijk worden gebracht?

Verbinden van planproces en beslisinformatie

Hoe kan gezondheidsinformatie een vitale rol spelen in het hele planproces?

Diana Vonk Noordegraaf, Marloes Vooijs en Rosalie Braakman

Het planproces en beslisinformatie

Ruimtelijke planprocessen worden steeds complexer. De ruimte is schaars en het aantal claims neemt vanuit verschillende domeinen toe. Zo is er ruimte nodig voor woningbouw, groen, mobiliteit en energie infrastructuur. Er is een behoefte om meer integrale afwegingen te maken vanuit het brede welvaartspectief, hetgeen leidt tot een grote informatiebehoefte: wat zijn de opgaven in een gebied, wat zijn mogelijke beleidsopties en wat zijn de verwachte (verdelingen) effecten?

Om deze afwegingen te ondersteunen is er veel data beschikbaar, bijvoorbeeld via dashboards en monitors. Ook biedt artificiële intelligentie (AI) nieuwe mogelijkheden om data te generen en te verwerken. Echter zijn er diverse belangrijke databarrières: gefragmenteerde gegevens, wisselende data-kwaliteit en data op wisselende schaalniveaus. Ook het gebruik van de beschikbare data en de inzet van experts voor het vertalen van data naar actiegerichte beslisinformatie is niet standaard (Tarozzo Kawasaki et al., forthcoming). De centrale vraag van deze praktijkbespreking is daarom: *Hoe kunnen we beslisinformatie een vitale rol laten spelen in het ruimtelijke besluitvormingsproces?*

In deze praktijkbespreking vanuit het TNO-programma Balanced Spatial Choices verkennen we hoe gezondheidsinformatie, als beslisinformatie, een vitale rol kan spelen in besluitvormingsproces voor gezonde verstedelijking.

Ruimtelijk planvorming: waar zit de complexiteit?

Om de casus rondom gezondheid beter te begrijpen, is duidelijkheid over planvorming over het geheel belangrijk. Zo wordt besluitvorming vaak gerepresenteerd middels een vereenvoudigd sequentieel proces met duidelijke stappen, namelijk formuleren van het probleem, het doel, de opties en de voorkeursbeleidsoptie (Beleidskompas, 2025). Echter heeft de praktijk regelmatig laten zien dat dit proces onvoldoende recht doet aan de complexe werkelijkheid. Het stromenmodel van Kingdon (2010) doet meer recht aan de complexiteit van de besluitvorming (zie tabel 1), waarbij besluitvorming tot stand komt als een probleemstroom (gezondheidsopgaven), beleidsstroom (beleidsproces) en politieke stroom (beslissers die bereid zijn tot actie) samenkomen en er tijdens een 'window of opportunity' een besluit kan worden genomen (Hoefer, 2022).

Stroom	Bron van complexiteit	Informatiebehoeften: hoe-vraag
Opgaven (wat)	Multi-domein, gestapelde vraagstukken	Hoe kan ruimtelijke ordening bijdragen aan de gezondheid?
Beleidsproces (wanneer)	Multi-level, gefaseerd en parallelle processen	Hoe ziet het ruimtelijke besluitvormingsproces eruit en waar zijn aangrijpingspunten om gezondheidsthema's in te brengen?
Beslissers en stakeholders (wie)	Multi-beslisser, multi-actor	Hoe ziet het speelveld van beslissers eruit en voorzien we hen van de juiste informatie?

Tabel 1: Stromenmodel (Kingdon, 2010) waar drie stromen samenkomen, die elk leiden tot specifieke informatiebehoeften en bijbehorende hoe-vragen.

Praktijkcasus: Hoe kan gezondheidsinformatie een rol spelen in het hele planproces?

Rondom gezondheidsopgaven bespreken we in deze casus de praktijk van het planproces: 1) de gezondheidsopgaven 2) het beleidsproces en 3) de beslissers. Hierbij is het doel om meer zicht te krijgen op verschillende informatiebehoeften.

1. Gezondheidsopgaven

Ruimtelijke ordening heeft een grote invloed op gezondheid. Het blijkt echter nog een grote opgave om gezondheid, breder dan milieueffecten, in al het beleid goed te verankeren, ('health in all policies') (WHO, 2013) en gezondheid ook te beschouwen als beleidsopgave en niet alleen als aandachtspunt (Vervoort, P. en Vandevenne, F., 2022). Om ruimtelijke professionals te ondersteunen in het gericht inbrengen van gezondheidsinformatie in het besluitvormingsproces en contact te zoeken met gerelateerde experts, heeft het Balanced Spatial Choices programma het concept positieve gezondheid (IPH, 2025) gekoppeld aan de verschillende fases van een gebiedsontwikkelingsproces (zie Tabel 2). Tabel 2 laat zien dat er voor elke dimensie van positieve gezondheid, er meerdere ruimtelijke aangrijpingspunten zijn. Ruimtelijke professionals kunnen dit gebruiken om over deze onderwerpen contact te zoeken met de gerelateerde experts van dat thema.

Lichaamsfuncties	Kwaliteit van leven
– Wandelen en fietsen – Sport- en spelmogelijkheden – Toegang tot gezond voedsel	– Sociale en fysieke veiligheid – Luchtkwaliteit – Klimaatadaptief – Duurzaam en prettig wonen
Meedoen en zingeving	Dagelijks functioneren
– Toegankelijke ontmoetingsplaatsen – Diversiteit aan ontmoetingsplaatsen – Activiteiten in de buurt	– Bereikbaarheid multimodaal (lopen, fiets, OV, auto) – Gevarieerde voorzieningen – Toegang tot hulp en informatie
Mentaal welbevinden	
– Aantrekkelijke en toegankelijke ruimtes – Overlast gevende bedrijven op afstand – Scheiding wonen en druk verkeer	– Minimale geluidshinder – Hygiënische en schone omgeving – Zichtbaar groen

Tabel 2: Ruimtelijke aangrijpingspunten gekoppeld aan de vijf dimensies van Positieve Gezondheid (Dooghe et al., 2024)

2. Het ruimtelijke besluitvormingsproces

Binnen ruimtelijke ordening zijn er meerdere ruimtelijke besluitvormingsprocessen, waarbinnen we focussen op een gebiedsontwikkeling. Figuur 1 biedt een overzicht van de verschillende fases van een gebiedsontwikkeling en is benut voor interviews met ruimtelijke professionals (gemeenten, ontwikkelende partijen en adviseurs) rondom de vraag: hoe kan gezondheidsinformatie (zie tabel 2) een rol spelen in het besluitvormingsproces voor gezonde verstedelijking? Enkele van de belangrijkste conclusies waren: afhankelijk van de fase zijn andere partijen in de lead. Bij de voorbereiding van een initiatief is dit vaak een marktpartij, terwijl bij vaststellen van procedures de gemeente haar ambities kan inbrengen. Uit de interviews bleek verder dat, hoe duidelijker de gezondheidsambities vroeg in het proces zijn geformuleerd, hoe meer gezondheidsinformatie een rol krijgt in het verdere besluitproces. Daarnaast zijn per fase vaak andere personen (uit dezelfde organisatie) betrokken en hoe duidelijker de gezondheidsdoelen en -informatie zijn vastgelegd, hoe hoger de kans dat deze ook goed worden overgedragen en meegenomen in latere fases van gebiedsontwikkeling. Als laatste bleek dat het eenvoudiger is om gezondheidsinformatie mee te nemen wanneer het is gekoppeld aan milieueffecten, omdat die informatie makkelijk te verkrijgen is. Echter voor andere dimensies van positieve gezondheid (bijv. mentaal welbevinden) is de aanwezigheid en het gebruik van data nog een uitdaging.

3. Beslissers en beslisinformatie

In elke fase van het proces zijn voor complexe vraagstukken veelal meerdere beslissers betrokken vanuit verschillende afdelingen/domeinen. Elke beslisser heeft ook een stakeholderveld om zich heen zoals gebruikers, beïnvloeders, initiators en informatiebeheerders – een *decision-making unit* (Wind en Webster, 1972). Al deze stakeholders hebben delen van de benodigde informatie. Daarmee is beslisinformatie veel pluriformer dan veelal wordt gedacht. De uitdaging is om in het planproces te verschuiven van *evidence-based* naar *evidence-informed* werken: naast kwantitatieve data ook kwalitatieve data gebruiken, naast statistiek en monitoringsinformatie ook informatie uit de praktijk en van de gebruikers meenemen en naast verwachte beleidseffecten ook informatie over de uitvoerbaarheid benutten.

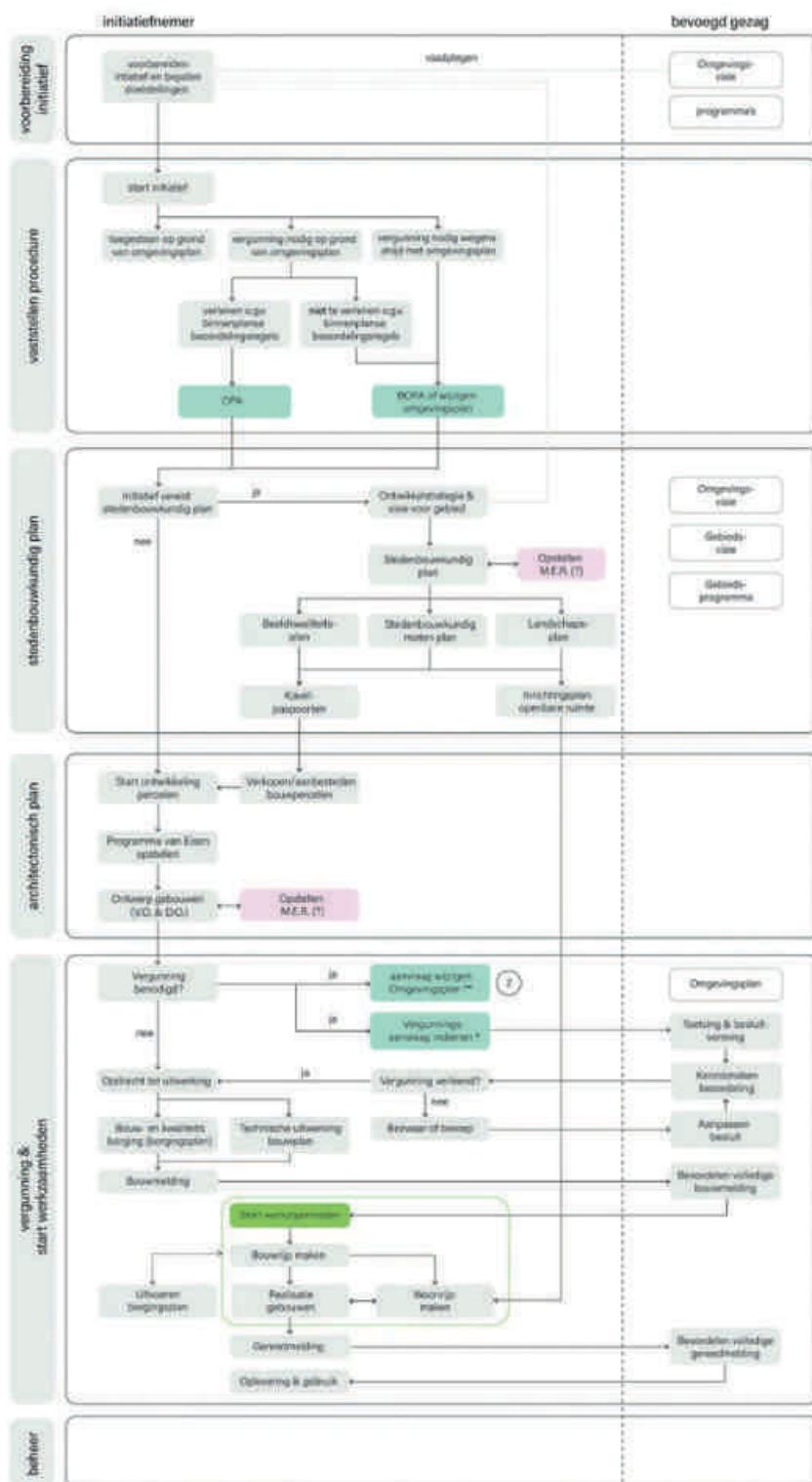
Conclusie en praktijkvraagstellingen

Deze praktijkbespreking laat zien dat besluitvorming in het ruimtelijke planvormingsproces complex is. Om beslisinformatie een meer impactvolle rol te laten spelen in het ruimtelijke planvorming proces zien we drie aangrijpingspunten voor het bepalen welke beslisinformatie nodig is waarbij er een koppeling wordt gemaakt tussen 1) opgave, 2) besluitvorming en 3) beslissers door op één set van informatie (wat), in één stap van het proces (wanneer) en één tafel van beslissers (door wie)

Dit vraagt om:

- Vraaggestuurd werken: welke opgave wordt aan welke tafel besproken en hoe kunnen thema's worden gekoppeld? > hoe kan ruimtelijke ordening bijdragen aan gezondheid?
- Besluitvormingsgericht werken: welke besluiten worden wanneer genomen en welke informatie is dan nodig? > hoe ziet het planproces eruit?
- Evidence-informed werken: welke overwegingen worden door wie genomen en welke? > hoe ziet het speelveld van beslissers eruit?

Het TNO-programma Balanced Spatial Choices richt zich op een gezonde leefomgeving door het maken van gebalanceerde ruimtelijke keuzes rekening houdend met bijvoorbeeld de



huisvestingsopgave, klimaatverandering en gezondheid. Op de PlanDag gaan we graag in gesprek over deze hoe-vragen zoeken we naar partijen die samen met ons deze vraagstukken willen oppakken.

Dankwoord

Deze praktijkbespreking is gebaseerd op het werk van en gefinancierd uit het TNO-programma Balanced Spatial Choices. Dank gaat uit naar collega's David Dooghe, Carla Rob, Kathelijne Bax en Maria Luisa Tarozzo Kawasaki.

Referenties

- Dooghe, D., te Duits, N., Keijsers, J., Bax, K. en Rueb, L. (2024) Integrale keuzes voor gezondheid. Deliverable voor het Balanced Spatial Choices programma van TNO.
- Head, B.W. (2015) Toward More "Evidence-Informed" Policy Making? Public Administration review 76(3):472-484, doi 10.1111/ 12475
- Hoefer R. (2022) The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach. J of Pol Practice & Research. 2022;3(1):1-5. doi: 10.1007/s42972-022-00049-2.
- IPH (2025) Wat is Positieve Gezondheid? Wat is het? - Institute for Positive Health.
- Kingdon, J. (2010). Agendas, Alternatives and Public Policy, (2nd ed.). New York: Pearson.
- Tarozzo Kawasaki, M.L. et. al. (Forthcoming). Integrating Subsurface Data into Urban Planning for Climate Adaptation Using Land Administration Domain Model Part 5. Paper in review.
- TNO (2025). Balanced Spatial Choices programma, Een duurzame toekomst dankzij evenwichtige ruimtelijke keuzes, Laatst bekeken op 7 april 2025.
- World Health Organization. (2013) Helsinki Statement on Health in All Policies. Eight Global Conference on Health Promotion, 10– 14 June 2013, Helsinki, Finland.
- Vervoort, P. en Vandevenne, F. (2022) Komt een man bij de dokter: een novelle over gezonde leefomgevingen. Paper gepresenteerd tijdens de Plandag 2022, Breek uit de bubbel – Bijdragen aan de plandag 2022.
- Wind, J. en Webster Jr, F.E. (1972) A General Model for Understanding Organizational Buying Behavior, Journal of Marketing 36(2):12-19. doi 10.2307/1250972.

Nederland 2050 op de kaart: De functie en betekenis van kaarten en beelden in de Ruimtelijke Verkenning 2023

Kersten Nabielek

Praktijkbespreking van de kaarten en beelden in de scenariostudie 'Ruimtelijke Verkenning 2023' van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

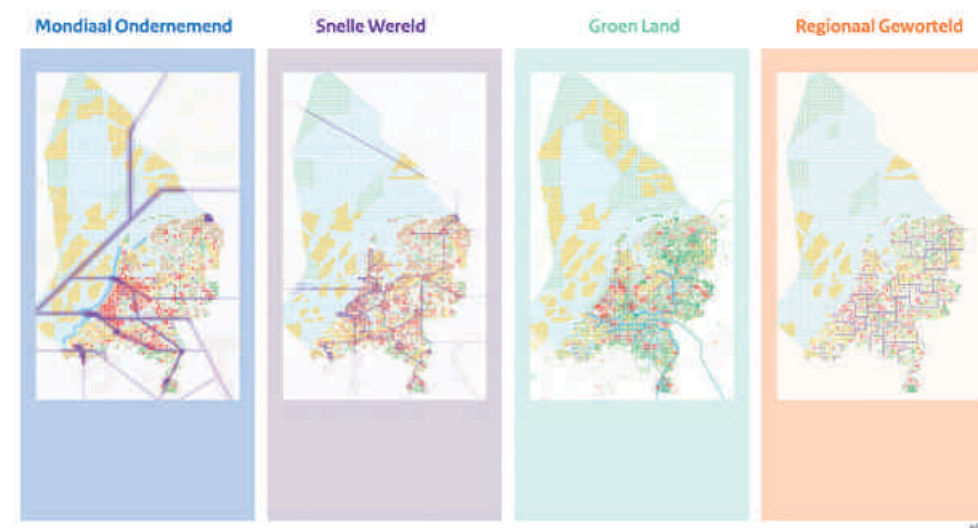
Nederland 2050 op de kaart: De functie en betekenis van kaarten en beelden in de Ruimtelijke Verkenning 2023

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

Kersten Nabielek

Inleiding

In de Ruimtelijke Verkenning 2023 (PBL 2023) heeft het PBL scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050 ontwikkeld. De vier scenario's zijn: Mondiaal Ondernemend (een toekomstscenario waarin grote bedrijven de lead hebben), Snelle Wereld (de nog verder toegenomen digitalisering doet afstanden verdwijnen), Groen Land (veel ruimte voor de natuur) en Regionaal Geworteld (burgers nemen het initiatief in hun eigen leefomgeving). Voor elk scenario zijn op basis van ruimtelijke modellering en ontwerpend onderzoek gedetailleerde kaarten en ruimtelijke beelden van het bijbehorende Nederland van 2050 gemaakt (zie figuur 1). Deze scenariokaarten en beelden brengen in beeld welke gevolgen verschillende keuzes hebben.



Figuur 1: Conceptuele kaarten van de vier scenario's van de Ruimtelijke Verkenning 2023

Scenario's voor visievorming

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

Over de meerwaarde van kaarten en beelden in de scenariostudie

De vier scenario's in de Ruimtelijke Verkenning 2023 hebben beleidsmakers en planners in staat gesteld om de voordelen, nadelen en mogelijke conflicten van ruimtelijke keuzes te begrijpen, te verkennen en te bespreken. Kaarten en ruimtelijke beelden speelden een belangrijke rol tijdens het ontwikkelingsproces van de scenario's en waren cruciaal bij presentaties en werksessies na publicatie. Kaarten, met hun vermogen om ruimtelijke relaties en patronen over te brengen, zijn krachtige hulpmiddelen bij het ontwikkelen van ruimtelijke scenario's en bij het communiceren en bespreken van de inhoud van de gegeven scenario's met beleidsmakers, planners en het publiek (Salewski 2012; Metze 2020, Dammers et al 2025).

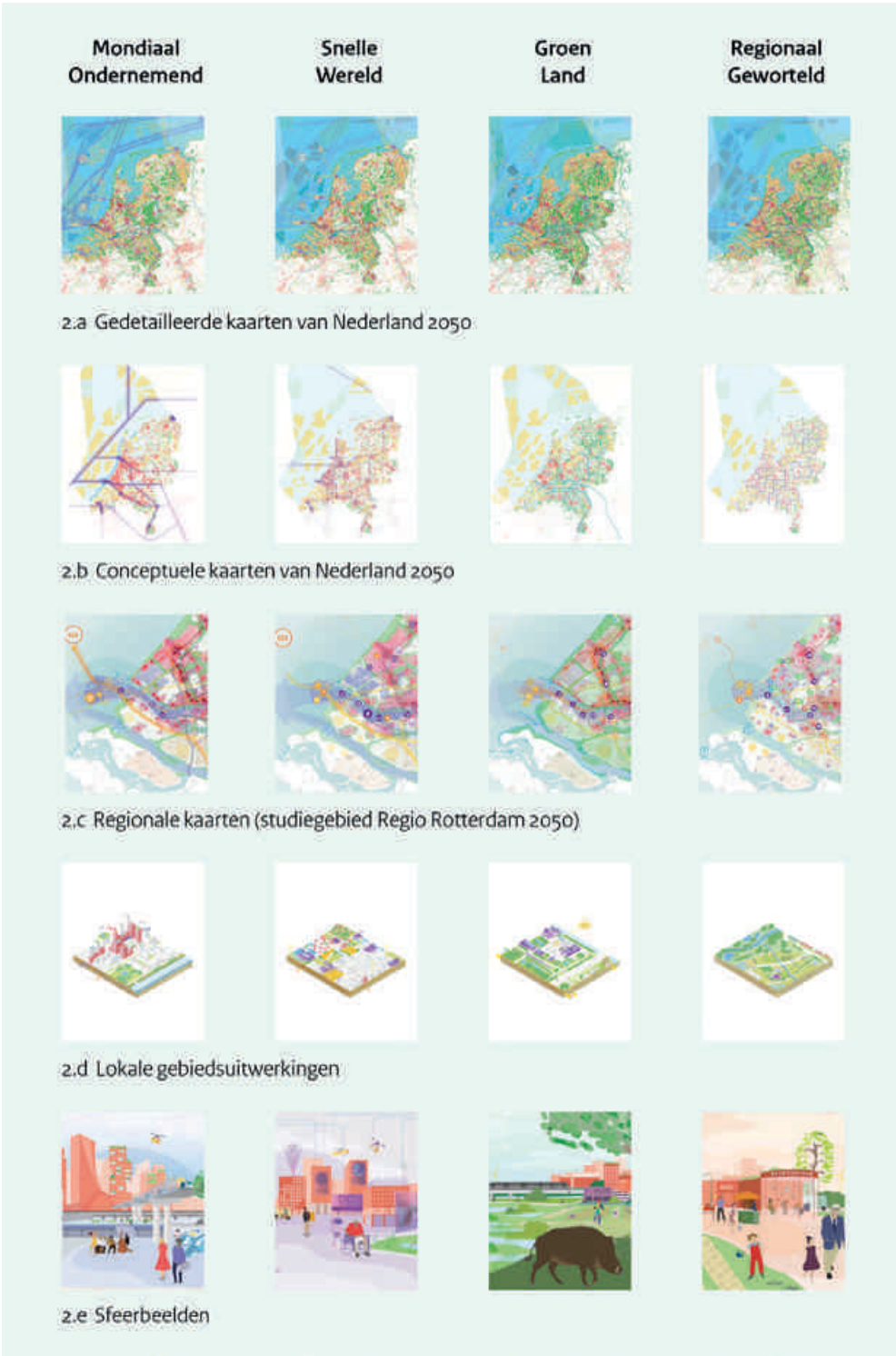
In deze praktijkbespreking beschrijven we hoe de scenario's en bijbehorende scenariokaarten werden ontwikkeld door een multidisciplinaire en participatieve aanpak toe te passen en door ruimtelijke modelleringstechnieken te combineren met creatieve methoden van ontwerpend onderzoek. Bovendien gaat deze beschrijving in op de verschillende functies die de kaarten hadden tijdens de onderzoeksfase, in de publicatiefase en in de toepassing in werksessies in beleidsprocessen. In een vroeg stadium van het scenarioproject werden schetskaarten voor de vier scenario's getekend met kleurpotloden bovenop gedrukte basiskaarten van het land. Deze eerste ruwe schetskaarten hielpen om elementaire ruimtelijke ontwikkelingen en kenmerken met betrekking tot de verhaallijnen van de scenario's over te brengen tijdens bijeenkomsten. Met betrekking tot de scenariokaarten was het de ambitie om vier integrale kaarten te maken van hoe het landgebruik van Nederland er in 2050 uit zou kunnen zien. De uitdaging bij het maken van de kaarten was echter om de juiste balans te vinden tussen de bruikbaarheid van de kaarten voor regionale en lokale beleidsmakers en planners en de leesbaarheid voor nationale beleidsmakers en het publiek (Nabielek et al 2024). Daarom werd besloten om twee soorten kaarten te maken: gedetailleerde kaarten en conceptuele kaarten (zie figuur 2a en figuur 2b). Naast de kaarten zijn voor de Ruimtelijke Verkenning 2023 ook lokale gebiedsuitwerkingen en sfeerbeelden geproduceerd. Hieronder worden de verschillende vormen van kaarten en ruimtelijke beelden in meer detail beschreven.

Gedetailleerde kaarten

Na de eerste fase met schetskaarten werden gedetailleerde kaarten gegenereerd op basis van GIS-gebaseerde ruimtelijke modellering door toepassing van de modellen RuimteScanner (PBL) en het Model for Nature Policy (WUR). In een volgende stap werden de gedetailleerde kaarten verrijkt, bewerkt en grafisch gestileerd door een team van stedenbouwkundigen om beter leesbare kaarten te maken (zie figuur 2.a). Naast de gedrukte publicatie werden de gedetailleerde kaarten beschikbaar gesteld op een interactieve website met een kaartviewer.

Conceptuele kaarten

Na de productie van de gedetailleerde kaarten maakten de ontwerpers een sterk vereenvoudigde en gestileerde versie van de kaarten. Deze conceptuele kaarten hebben een meer iconisch karakter en tonen alleen de belangrijkste ruimtelijke elementen (zie figuur 2.b), waardoor ze gemakkelijker te lezen zijn. De conceptuele kaarten waren belangrijke 'communicatiemiddelen' om de aandacht te trekken van beleidsmakers, planners en andere geïnteresseerde partijen, waaronder het bredere publiek.



Figuur 2: Verschillende vormen van kaarten en visualisaties in de Ruimtelijke Verkenning 2023, bron: PBL en PosadMaxwan

Regionale kaarten

De regionale kaarten zijn het resultaat van workshops met regionale beleidsmakers en planners in twee casestudieregio's. Tijdens deze regionale workshops werden voorlopige resultaten van ruimtelijke modellering van toekomstige verstedelijking gebruikt als basis voor (ontwerp) onderzoek naar de regionale studiegebieden. Na de sessies werden de resultaten vertaald in conceptuele regionale kaarten in vereenvoudigde vorm (zie figuur 2.c).

Lokale gebiedsuitwerkingen

De lokale gebiedsuitwerkingen bieden een eenvoudige manier om te begrijpen hoe verschillende soorten gebieden (stadscentrum, stadsrand, industriegebied en landelijk gebied) eruit kunnen zien in elk van de scenario's (zie figuur 2.d). Deze illustraties zijn nuttig voor ruimtelijke en stedenbouwkundigen en kunnen worden gebruikt als basis voor lokale en regionale uitwerkingen.

Sfeerbeelden

Kaarten zijn het traditionele communicatiemiddel van ruimtelijke planners. Voor niet-deskundigen zijn ze echter vaak moeilijk leesbaar en moeilijk te vergelijken. Het meest toegankelijk voor het bredere publiek zijn sfeerbeelden, illustraties, collages of video's. Ze maken veranderingen in de dagelijkse leefomgeving het duidelijkst zichtbaar (Platform Ontwerp NL 2024). De sfeerbeelden van de Ruimtelijke verkenning laten zien hoe de wereld er in de toekomst uit zou kunnen zien volgens de verschillende scenario's (zie figuur 2.e). Deze illustraties brengen in één oogopslag de essentie van elk scenario naar voren en prikkelen de verbeelding van beleidsmakers, ruimtelijke experts en het bredere publiek.

Kaarten en beelden als verbindend communicatiemiddel

De kaarten en ruimtelijke beelden hadden verschillende functies in verschillende fasen van het project. Ten eerste dienden de kaarten als communicatiemiddel tijdens de ontwikkeling van de scenario's en voor de publicatie van het project; en ten tweede dienden de kaarten als *boundary object* (grensobject) in workshops met beleidsmakers, planners en andere stakeholders. Als grensobject kunnen de kaarten een gemeenschappelijke basis vormen voor betrokken belanghebbenden, zoals academici, beleidsmakers en professionals met verschillende achtergronden, waarden en belangen (Star 2010). Kaarten en afbeeldingen helpen om co-creatie en participatie in complexe beleids- en planningsprocessen te bevorderen. Terwijl gedetailleerde kaarten bruikbaar en relevant zijn voor ruimtelijke planners en deskundigen die betrokken zijn bij ruimtelijke planningsprocessen, worden conceptuele kaarten en straatbeelden universeel begrepen en kunnen ze dienen als een gedeeld referentiepunt dat sectorale en interdisciplinaire barrières overschrijdt. Als zodanig hebben kaarten en afbeeldingen een belangrijke functie om effectieve communicatie tussen planners, beleidsmakers en burgers te vergemakkelijken en daarmee participatieprocessen te ondersteunen.

Referenties

Dammers E, Kuiper R, Nabielek K, & Pols L (2025) Scenario's voor beleidsvisies: een handreiking. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Metze T (2020) Visualization in environmental policy and planning: a systematic review and research agenda. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 745-760

Nabielek K, Hamers D & Kuiper R (2024) Spatial Scenarios As A Tool For Future-Proof Spatial Planning In The Netherlands, proceedings of the AESOP Annual Congress 2024): 2320-2333

PBL (2023) Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050. Ruimtelijke Verkenning 2023. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Platform Ontwerp NL en betrokken auteurs (2024) Ontwerp NL. Ontwerpend Onderzoek WHAT-IF Nederland 2100.

Programma Mooi Nederland

Salewski C (2012) Dutch New Worlds, Scenarios in Physical Planning and Design in the Netherlands, 1970-2000. 010 uitgevers, Rotterdam.

Star SL (2010) This is Not a Boundary Object: Reflections on the Origin of a Concept. *Science, Technology, & Human Values*, 35(5), 601-617, <https://doi.org/10.1177/0162243910377624>

VERBINDEN door DATA EN BURGER- WETENSCHAP

Tom Goosse

Citizen social science and spatial planning in the Low Lands – New collaborations between citizens, academics, and public authorities

Önne Kask, Jos Arts, Samira Ramezani, Tauri Tuvikene en Louise Sträuli

Co-creëren van Duurzame Mobiliteit met Burgers: Multimodale Planning voor Peri-urbane en Landelijke Gebieden

Guy van Nifterik, Vincent Marchau, Sander Lenferink en Peraphan Jittrapirom

Onzekerheden in de implementatie van mobiliteitshubs

Citizen social science and spatial planning in the Low Lands

New collaborations between citizens, academics, and public authorities

Tom Goosse

Stellingen

Burgerwetenschappen kan de weg effenen voor verschillende vormen van samenwerking tussen burgers en overheden voor meer burgergerichte ruimtelijke planning.

Burgerwetenschappen vertonen verschillende raakvlakken met ruimtelijke planning. Ze kunnen maatschappelijke planning debatten beïnvloeden door middel van burgerparticipatie, nieuwe wetenschappelijk gegronde inzichten en de sensibilisatie van publieke opinie.

De gemeenschappelijk ontwikkelde inzichten kunnen de basis vormen van een consensus tussen antagonistische belanghebbenden of verder een probleem concretiseren en zelfs leiden tot een gemeenschappelijk beaamde maatregel.

Deze voordelen zijn echter afhankelijk van de onderlinge positionering en interessen van belanghebbenden, de bestaande institutionele structuren en machtsdynamieken. Deze kunnen de wetenschappelijke en democratische legitimiteit van burgerwetenschappen ondermijnen.

Dit vraagt om transparantie in burgerwetenschapsprojecten rond de wetenschappelijke methodologie, de positionering en interessen van de betrokken belanghebbenden.

UGent
AMRP
Sint-Pietersnieuwstraat 41 B2 -1
B-9000 Gent
België

RUGroningen
Faculty of Spatial Sciences
Postbus 800
9700 AV Groningen
The Netherlands

E-mail : Tom.Goosse@ugent.be | t.p.goosse@rug.nl
ORCID: 0000-0002-1773-8357

Citizen social science and spatial planning in the Low Lands

New collaborations between citizens, academics, and public authorities

Tom Goosse

Introduction

In the last decade, the Low Lands have seen the rise of citizen science initiatives studying the living environment of citizens. Scholars and public institutions have acknowledged citizen science's plurality and its benefits for policy-making to address sustainability issues (de Ruiter et al., 2024; Veeckman et al., 2021). Studies emphasize its potential for creating citizen-centred knowledge and increasing citizen's engagement and awareness in policy-making process (Van Oudheusden et al., 2023). Some underline citizen science can be instrumentalised by citizens to sense their direct environment and acquiring insights about their concerns (Dillon et al., 2016). These reflections led to the emergence of the citizen social science concept that aims at enhancing civic engagement in scientific research and for evidence-based policy-making closer to citizen's everyday reality (Kythreotis et al., 2019).

Spatial planning is struggling since decades to endeavour plans closer to citizen's everyday reality. Planning approaches have sought means to detach from its dominant top-down technical rationality and to apply a more bottom-up communicative rationality in its practice. Scholars have therefore developed planning approaches, such as collaborative planning (Healey, 2003) or coproduction (Albrechts, 2013), proposing means of involving citizen more closely in planning practice. Spatial planning remains however strongly entangled in its government-controlled paradigm (Boelens & De Roo, 2016). More recently, research has focused on the rise of citizen initiatives (Boonstra, 2015; Devos, 2016). Some suggest not to start from inside the institutionalised form of planning but rather from the initiatives that emerge from civil society itself (Boonstra & Boelens, 2011). While not completely excluding the possibility of a public-led planning, scholars seek approaches that would be applicable in both directions of planning, leading to a possible double connection between public authorities and citizens (Devos & Boelens, 2024).

Devos & Boelens (2024) have presented citizen science as a promising path for instigating bi-directional connections between citizens and public authorities. The potential role of citizen science in spatial planning and urban transformation remains yet underexplored (Peer, 2023). Recent studies indicate that citizen science projects in urban governance and spatial planning cannot be regarded outside of the existing political agendas and diversity of actors' interests (Danke et al., 2025; Goosse et al., reviewed and submitted). This research delves into six citizen science projects from the Low Lands (Belgium and The Netherlands) that address spatial planning related issues. The objective of this research is to investigate how these projects impact the cooperation between citizens and local public authorities. It analyses the projects' influence on the main actors' positioning to the addressed issue and on their inclination for further cooperation and higher citizens' involvement.

Citizen social science and spatial planning

Citizen science can be defined as scientific research where citizens participate in one or several steps of the scientific process. Studies underline the potential of citizen science to address

sustainability challenges and to produce scientific evidence more relevant in citizens’ everyday life (Dillon et al., 2016). Some scholars therefore advocate for the concept of citizen *social science* where citizens are involved in all steps of the scientific process and aims at generating more citizen-centred information to improve policy-making (Kythreotis et al., 2019).

This research agrees with the premise that such concept of citizen social science could enhance the social relevance of policies and serve emancipatory and democratisation ideals. But it could also constraint citizen science into focusing on one type of practice without considering pragmatic challenges. This research follows Van Oudheusden et al. (2023) who underline citizen science’s plurality and its potential to experiment various modes of democratic representation and participation. This plurality offers various working arrangements between partners depending on situational factors determined by social, cultural, political and economic specificities (Goosse et al., reviewed and submitted). These factors relate to the interests, biases and norms of the involved partners and influence the set-up of any collaborative form of research (Klintman et al., 2022). We hence suggest a form of citizen social science where citizens are not necessarily involved in every step of the scientific process. Citizens should however remain essential active key-agents in the set-up of the citizen science process, the best working arrangements, and the interpretation of the results to policymaking. Such approach offers more flexibility to practical participatory constraints such as time restrictions, social role perceptions and citizens’ motivations (Fischer et al., 2021). This view on citizen social science offers the possibility of “*various enactments*” (Van Oudheusden et al., 2023, p. 16) where citizens play a key role in the development of scientific evidence to support spatial planning practice.

A first exploratory study identified four types of interfaces between citizen science and spatial planning practice (Goosse et al., reviewed and submitted). First, most citizen science projects reside on monitoring objectives where citizens are often only involved in the data collection. Such projects generally focus on improving models that influence formal plan-making, consequently following a more government-led technically oriented planning practice (Boelens & De Roo, 2016). Nevertheless, they can contribute in informing public opinion, raise awareness and instigating policy and behavioural change through large scale participations (Van Oudheusden et al., 2023). Second, dissemination citizen science projects tend to develop a new understanding of a problem by presenting its manifestation and impact at citizen scale. The objective is to develop scientifically-based evidence, raise awareness, alert public opinion, influence societal debates and policy agendas (Van Oudheusden & Abe, 2021). The third interface focuses on consensus building in contexts with diverging interests. The purpose is to develop a shared understanding and create a bridge between citizens, public authorities, academics and eventually businesses (de Ruiter et al., 2024). The fourth type of citizen science are action-oriented and tend to understand specific local issues and develop immediate solutions (Tasseron et al., 2020). These solutions can include direct interventions, but also policy recommendations or use citizen science results as leverage for dialogue with concerned stakeholders.

These interfaces show how citizen science conforms to several planning approaches. Monitoring citizen science does not exclude technical oriented planning practices if the citizen science partners consider it the best situational approach. Following Healey’s collaborative planning approach (2003), the interfaces also present a way to instigate mutual learning and open, inclusive and rational discourses. In addition, these interfaces introduce citizen science as potentially initiated from civil society itself (Boonstra & Boelens, 2011). They feature a potential instrumentalization of citizen science in conflictual contexts where it is not necessarily used to depoliticise conflict or exclude conflicting opinions (Gunder, 2010). In such instances, citizens and public

authorities have shown to recognize their conflictual positions and negotiate their different interests (de Ruiter et al., 2024), coinciding with Albrechts’ (2013) coproduction perspective. The four types of interfaces shed light on the potential applications and impact of citizen science on formal and informal planning-related processes. It remains however unclear how citizen science projects can influence the main stakeholders’ positions and offer ways of addressing diverging interests.

Methodology

Case-studies selection

This research builds further on the exploratory study mentioned above, which is based on 22 exploratory cases from The Netherlands and the Dutch speaking regions of Belgium (Goosse et al., reviewed and submitted). This research selected three Dutch, and three Belgian projects based on their explicit relation to spatial planning issues and their characteristics regarding the types of interfaces with spatial planning. The in-depth cases are the Curieuze Neuzen (Antwerp, 2016), Stiemerlab (Genk, 2020-2022), ExpAIR (Brussels, 2013-...), Plastic Spotter (Leiden, 2019-...), InfraVught (Vught, 2021-2031) and Samen meten naar Vliegtuiggeluid (Schiphol, 2021-2022).

Names	Location	Research theme	Spatial planning interface	N° of conducted interviews
Curieuze Neuzen	Antwerp, BE	Air quality	Dissemination	18
Stiemerlab	Genk, BE	Water quality	Monitoring	7
ExpAIR	Brussels, BE	Air quality	Dissemination	2
Plastic Spotter	Leiden, NL	Water quality	Action-oriented	3
InfraVught	Vught, NL	Noise and vibration nuisance	Consensus building	4
Samen meten naar Vliegtuiggeluid	Schiphol, BE	Noise nuisance	Consensus building	4

Table 1: Overview of citizen science cases with location, research theme, spatial planning interface and number of conducted interviews (as of 8th of April 2024).

Empirical & analytical framework

This research builds on desk research compiling public documents, articles from newspapers and scientific publications that relate directly to the selected citizen science projects. Semi-structured interviews of key-stakeholders from civil society, public authorities and academic partners delivered further empirical evidence. As of the 8th of April 2025, the research conducted interviews with ten representatives of citizen initiatives, four citizen volunteers, six academics, five local civil servants, eleven representatives of public organisation and two local politicians.

The semi-structured interviews follow congruent arrangements depending on the type of interviewee. The interviews of public stakeholders and politicians include 1) their role and responsibilities; 2) the evolution of their institution’s and their own positioning to the project; 3) the impact on their working approach and 4) their opinion on citizen science’s potentialities and

hurdles. The interviews with citizens and representatives of citizen initiatives focused on 1) their initial motivation to participate to or initiate citizen science; 2) their tasks in the citizen science projects; 3) their positioning to public authorities and; 4) their opinion on potential future projects. Finally, academics were asked about 1) their work relation to citizen science; 2) their view on the academic findings; 3) the influence on their cooperation with other stakeholders and; 4) the potentialities and hurdles of citizen science.

Following the semi-structured interviews, their content is configured and analysed following a similar structure divided in three parts. The first part includes a description of the underlying reasons and motivation for their set-up, the various intentions and objectives, the methodology of the projects and the policy context. The second part describes the aftermaths of the project, eventual spin-offs, how the key-stakeholders used the results and further working arrangements. The third part concludes with an analysis based on the interfaces with spatial planning (Goosse et al., reviewed and submitted), focusing on the relational evolution between the citizens and public authorities, elements indicating a shared understanding, inclinations to cooperation and the stakeholders' positioning and argumentation.

Results & discussion

Curieuze Neuzen (Antwerp, 2016)

The Ringland citizen movement launched the Curieuze Neuzen project amidst the turmoil of the large Antwerp mobility debate regarding the closing of the highway ring. The movement advocates for a redesign of the city's mobility system and a covering of the Ring Road. Its members present a wide set of expertise and is composed of scientists from universities, urban planners, and entrepreneurs. The project conducted a large-scale air sampling in Antwerp and gathered 2000 citizen volunteers to collect air samples. It allowed to depict a precise distribution of NO₂-levels and identify specific hot spots of pollution. Curieuze Neuzen is regarded as a precursor in the field of citizen science and air quality monitoring. The project is regarded for its effective communication campaign and the scientific quality of the research process (Van Oudheusden & Abe, 2021).

The Curieuze Neuzen project helped in identifying areas with air pollution levels exceeding the European norms (Van Brussel & Huyse, 2019). Several spin-offs emerged in Antwerp and Flanders following the project. Collaborations between news media, academics and public institutions launched regional spin-offs to measure air quality (Curieuze Neuzen Vlaanderen, 2018) and soil moisture (Curieuze Neuzen in de Tuin, 2021-2022). These projects have received recognition for their scientific innovation and added value for improving existing environmental models. Citizen initiatives in Antwerp also launched their own projects to measure air quality. They tend to use their measurements as leverage for their demand to reduce traffic in their neighbourhood (Interviews of 11-2024). Ringland also set-up the Straatvinken project to monitor the evolution of the modal shift policy of the city, aiming at a car reduction by 2030 (Interviews of 5-2024). Furthermore, Ringland officialised its position in Antwerp as civic and expert stakeholder through the *Toekomstverbond* in 2017, effectively taking part in the debates regarding the Antwerp mobility system.

Some suggest a rise of communicative approaches and acknowledgement of interdependency amongst stakeholders surrounding the Antwerp mobility debate (Van Brussel & Boonstra, 2020). While we agree with the increase of dialogue between previously antagonistic actors, we also bring some nuances. This research argues that Curieuze Neuzen, through its successful

dissemination, helped in legitimizing Ringland's position and claims in the public opinion. However, local authorities and citizen initiatives do not seem to evolve towards a shared understanding of the mobility challenges based on a common problematization. Local authorities question the air quality and mobility data collected by the citizen initiatives through the argument of bias, non-representativeness of the measurements and lack of scientific quality. Each party thus uses its own measurements and interpretations to contradict the other actors' claims (Interviews of 8-10-2024 and 3-3-2024).

Stiernerlab (Genk, 2020-2022)

The Stiernerlab project was set-up by the Lucas School of Arts in the frame of a H2020 project. Stiernerlab sought to measure the water quality of the Stiemer, flowing through the city of Genk. The initiators' knowledge of the local city's plans and participatory programs enabled the partnerships with local authorities (Interview of 18-02-2025). The Stiernerlab was conducted in the frame of the Stiemer Masterplan with the aim of developing the area into a green-blue network with a focus on social, economic and cultural development (Tractebel et al., 2019). The Stiernerlab figures as one of the Stiemerdeals, offering a participatory trajectory for enforcing the Stiemer Masterplan through scientific knowledge and public support (Interview of 31-1-2025).

The Stiernerlab aimed at monitoring the water quality. The project brought an increased understanding of the impact of rainfall events on the Stiemer's pollution levels caused by its connection to the local mixed sewer system. It brought further insights on potential scenario's in changing the Stiemer area into a more climate adaptive green-blue network. The initial project allowed the improvement of the Stiemer's water quality modelling based on samples collected by citizens. The project was subsequently prolonged by the city for another 2 years by including citizens' involvement in the maintenance of the official measuring sensors (Interview of 31-1-2025). The Stiernerlab as citizen science projects presents typical monitoring citizen science characteristics. The tasks of the citizens are limited to data collection and maintenance of official sensors, while recognized experts conducted the data interpretation and results. The set-up of the project was already based on an existing government-led participation trajectory with no antagonism or diverging interests. The Stiernerlab therefore did not significantly change the collaborative arrangements between local authorities, academics, and citizens.

ExpAIR (Brussels, 2013-...)

Brussels Environment, the public environmental institute of the Brussels Region, initiated the ExpAIR project in 2013. The project's objective was to assess the individual exposure of citizens to black carbon, to raise awareness and encourage behavioural change (Da Schio et al., 2019). After acknowledging their lack of expertise in participatory approaches, the public institution contacted the BRAL citizen movement. The BRAL movement decided to start from the concerns of the citizens and involve local neighbourhood committees (Interview of 3-4-2025). Both partners have since then collaborated in different citizen science projects that measure different parameters of air quality, such as Aircasting and CurieuzenAir. A collaboration between the BRAL movement and the Vrije Universiteit Brussels launched the AirCasting project through a European project between 2016 and 2019. It used airbeam-sensors connected to smartphones to measure particulate matter levels (Da Schio, 2022). The CurieuzenAir was a spinoff of the Curieuzen Neuzen project that involved 3000 citizens to measure at their windows NO₂-levels over a four week period (Lauriks et al., 2022).

The many citizen science projects in the Brussels Region allowed to identify significant variations in the air pollution, highlighting areas with high pollution (Da Schio, 2022; Da Schio et al., 2019;

Lauriks et al., 2022). The BRAL citizen movement can be regarded as a well-established civic organisation in Brussels, existing since 1974, who maintains a wide network of various actors. These previous partnerships contributed to initiating, facilitating, and consolidating the collaborations around the citizen science projects. Furthermore, the citizen science projects occurred during periods in which regional public authorities upheld policy agendas with compatible concerns and problematizations, ensuring the support from the government (Interview of 3-4-2025).

These citizen science projects feature dissemination characteristics as they particularly aim at alerting public opinion and influence policy agendas. The projects emerged in favourable cooperative contexts where BRAL benefited of the support and approval of public authorities (Interview of 3-4-2025). According to the BRAL movement representatives, the elections of 2024 for the regional government gave significantly different results. Combined with the popular criticism to the previous mobility policy-agendas, this can forecast diverging problematizations between the BRAL citizen movement and the coming regional government leading more antagonistic positionings. However, contrarily to other Belgian cities, the Brussels Region features a decentralized governmental power distribution, which allows adaptive changes in their actors' networks and collaborations (Interview of 3-4-2025).

Plastic Spotter (Leiden, 2019-...)

The Gracchthacht citizen initiative launched the Plastic Spotter citizen science project in Leiden. Two citizens started de Gracchthacht initiative to clean up the canals of Leiden from plastic litter. The project scaled up through dissemination efforts, such as an exhibition of the plastic litter found in the canals, to alert public opinion and raise awareness. The initiative consequently benefited from an increase in volunteers (Schippers, 2020). Both initiators were in contact or professionally related to the local Leiden University, who was developing a special department focusing citizen science as a new academic practice. This led for both initiators to start PhDs under the new department's support by conducting citizen science's research projects (Interview of 19-2-2025).

Although the citizen initiative and the local authorities acknowledged some antagonistic moments, the Plastic Spotter evolved towards more cooperation between parties. De Gracchthacht showed the lack of a particular organisational structure to address plastic litter in the canals (Schippers, 2020). The local authorities started to support the citizen initiative with the permission to occupy one of the city's official canal bridge houses. Joint efforts of the citizen initiative and the city's administration led to the implementation of a policy instigating catering businesses to use reusable cups during city wide events, effectively reducing plastic litter. As of April 2025, the city administration is searching for funding opportunities to support the initiative also financially (Interview of 20-02-2025).

The Plastic Spotter is an action-oriented citizen science project addressing a specific local issue and trying to develop solutions. The plastic litter investigation allowed to identify the diverse sources of pollution in the Leiden's canals. The project managed to enhance public opinion but more importantly the awareness of local authorities regarding the issue, effectively leading to an acknowledgement of each party's positions, a certain mutual understanding and even an official cooperation.

InfraVught (Vught, 2021-2031)

The announcement of two major supra-local train infrastructural projects in 2010 saw the rise of the Samen voor Vught citizen movement. The projects the building of additional train tracks putting the Vught municipality at the crossroads of national and freight train lines. The Samen voor Vught was created in 2012 as a citizen platform to defend the interests of citizens and reduce as much as possible the impact on their living environment. Based on an initial idea in 2017, the movement started a partnership with a recognised sound expert and, with the financial support of local authorities, launched the InfraVught citizen science projects in 2021 (Interviews of 3-2025). The purpose of the citizen science project is to assess the noise and vibration nuisance caused by infrastructural works and train traffic through quantitative and qualitative data collection during ten years (RIVM, 2021).

Several public organisations regard the InfraVught project as a technically innovative project, which contributes to the development of research methodologies to assess noise and vibration nuisance and means to reduce this nuisance (Interviews of 3-2025). Samen voor Vught decided to acquiesce to the implementation of the train lines projects but explicitly tends to defend the citizens' interests. The InfraVught has the logistic support of the RIVM (the Dutch National Institute for Public Health and the Environment) and local authorities. ProRail (the Dutch organisation of the national railway network infrastructure) has shown to acknowledge the quality of the measurements and sees it as an opportunity to increase its insights on the infrastructural factors influencing nuisance. The public organisation has consequently adopted an internal work procedure to reduce nuisance in dialogue with the local citizen movement (Interviews of 3-2025).

The InfraVught shows characteristics of consensus building oriented citizen science projects in a context with diverging interests. The project's collaboration with a recognised expert, known by the other stakeholders (Interview of 24-3-2025), in an underdeveloped field of research, contributed to recognizing its scientific legitimacy and acknowledge a common added value. The initial positioning and intend of the citizen movement not to take legal proceedings might have contributed to creating an understanding of each actor's positioning and arguments. These factors might have encouraged ProRail, the RIVM and local authorities to recognize and support the project.

Samen meten naar Vliegtuiggeluid (Schiphol, 2021-2022)

The RIVM initiated the Samen meten naar Vliegtuiggeluid project around the Amsterdam Airport Schiphol (AAS) in 2021. The development of the AAS has been a long debated issue since the 1960s (De Jong & Boelens, 2014). A new controversy erupted in 2000s following the political decision of expanding the airport. SchipholWatch, a citizen movement concerned about the potential significant noise nuisance, developed an opensource application to report noise nuisance through smartphone measurements (Explane.org). Public and academic institutes considered the application not appropriate due to the lack of scientific reliability of the smartphone measurements (Interview of 23-01-2025). After receiving the approvement from the Ministry of Infrastructure and Water Management who was initially reluctant, the RIVM contacted SchipholWatch to collaborate in the set-up of a new citizen science project (Interview of 14-3-2025). The Samen meten naar Vliegtuiggeluid aimed at improving the monitoring of air traffic noise nuisance by combining quantitative measurements using high levelled equipment with qualitative well-being surveys (de Ruiter et al., 2024).

The RIVM project report emphasizes the diversity of experiences and perceptions to noise, which met some criticism from the citizen movement. The project however allowed to identify peek

moments of nuisance with high precision, which could support claims in the future. Furthermore, the fact that the project emanated from a recognised public institution specifically identifying noise nuisance from air traffic, can strengthen the legitimacy of these claims. These arguments led the citizen movement to appreciate and acknowledge the RIVM-efforts (Interview of 14-3-2025).

The Samen Meten naar Vliegtuiggeluid project sought to build consensus through noise nuisance measurements that would be recognised by all antagonistic stakeholders. The appreciation and acknowledgement of the citizen movement regarding the RIVM-efforts indicates a form of understanding of the RIVM's delicate position and internal reluctance in addressing such controversial topics. However, the conclusion of the RIVM report was also criticised because it emphasized the diversity of noise experience, which can downplay the potential nuisance (Interview of 23-1-2025).

Conclusion

This research examined how citizen science projects created new working arrangements between citizens, public authorities, and academic institutions in diverse institutional and policy contexts. It focused on the impact of citizen science in the relationships between key-stakeholders. The analysis investigated indications of shared understandings, the inclinations, and motivations of these key-stakeholders for collaboration and their positioning and argumentation in the policy debates.

The projects feature different applications of citizen science. Most of the projects' initiators relied on the outreach of citizen science results to inform public opinion and hence gain support. They tend to capitalize on the citizen's participation to gain democratic legitimacy and instrumentalize citizen science results as scientific evidence to strengthen their positioning in planning debates. However, the accomplishment of such endeavours is dependent on a number of situational factors that mutually influence each other. These factors are the key-stakeholders' interests, their positioning to the addressed issue, their recognition of the citizen science methodology and results, and the institutional power distributions. Case-studies with low divergence of interests and key-stakeholders' positionings, such as the Stiemerlab or Plastic Spotter, do not seem to feature enduring challenges in the recognition of these citizen science projects. They paved the way to a shared understanding of the new problematization presented by the citizen projects. Other case-studies with a higher divergence of interests and positionings, such as the local Curieuze Neuzen spinoffs or Samen meten naar Vliegtuiggeluid, are challenged with the recognition efforts of their citizen science projects. Stakeholders with diverging interests questioned the results of these projects with disputes over their democratic and scientific legitimacy. It indicates that the situational factors are essential to consider during the set-up of citizen social science project and calls for transparency regarding the positionings and interests of the concerned stakeholders. Overall, these factors influence the potentiality of citizen science and concepts such as citizen social science to pave the way to new collaborations and enhanced cooperation between citizens and public authorities. Research is necessary to further elaborate the citizen social science concept and practical approaches to deal with those challenges.

Referenties

- Albrechts, L. (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46–63.
- Boelens, L., & De Roo, G. (2016). Planning of undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan. *Planning Theory*, 15(1), 42–67.
- Boonstra, B. (2015). *Planning Strategies in an Age of Active Citizenship—A Post-structuralist Agenda for Self-organization in Spatial Planning*. University of Utrecht.
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: Towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), 99–122.
- Da Schio, N. (2022). The Empowering Virtues of Citizen Science: Claiming Clean Air in Brussels. *Engaging Science, Technology, and Society*, 8(1).
- Da Schio, N., Cassiers, T., & Chemin, L. (2019). *Citizen Science: Collective Knowledge Empowers*. Cosmopolis.
- Danke, T., Hecht, R., & Hutter, G. (2025). Reflecting on the practice of citizen science projects for cities – the case of ‘Colouring Dresden’ in Germany. *Urban Research & Practice*, 18(1), 142–150.
- De Jong, B., & Boelens, L. (2014). Understanding Amsterdam Airport Schiphol through Controversies: A Response to van Buuren, Boons and Teisman. *Systems Research and Behavioral Science*, 31(1), 3–13.
- de Ruiter, H., Hendricx, W., Volten, H., Verhoeven, E., & Woutersen, A. (2024). *Data, dialoog en infrastructuur: De opbrengst van acht jaar Samen Meten*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu RIVM.
- Devos, T. (2016). *Participation & Coproduction in Urban Planning—Reviving the Political Dimension of Citizen Involvement in Spatial Projects*. KULeuven.
- Devos, T., & Boelens, L. (2024). The double connection: Towards a bi-directional notion of participation. *disP - The Planning Review*, 60(1), 4–20.
- Dillon, J., Stevenson, R. B., & Wals, A. E. J. (2016). Introduction to the special section Moving from Citizen to Civic Science to Address Wicked Conservation Problems. Corrected by erratum 12844. *Conservation Biology*, 30(3), 450–455.
- Fischer, A., Dinnie, E., Ellis, R., Eastwood, A., Carter, A., & Welsh, G. (2021). Exploring the Potential of Citizen Social Science for Environmental and Sustainability Research: Experiences of and with Community-Based Researchers. *Citizen Science: Theory and Practice*, 6(1), 17.
- Goosse, T., Lamker, C., & Devos, T. (reviewed and submitted). The potential benefits of Citizen Science for Spatial Planning: An exploratory analysis of 22 Belgian and Dutch cases. *European Planning Studies*, 27.
- Gunder, M. (2010). Planning as the ideology of (neoliberal) space. *Planning Theory*, 9(4), 298–314.
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101–123.
- Klintman, M., Jonsson, A., Grafström, M., & Torgilsson, P. (2022). Academia and society in collaborative knowledge production towards urban sustainability: Several schemes – three common crossroads. *Environment, Development and Sustainability*.
- Kythreotis, A. P., Mantyka-Pringle, C., Mercer, T. G., Whitmarsh, L. E., Corner, A., Paavola, J., Chambers, C., Miller, B. A., & Castree, N. (2019). Citizen Social Science for More Integrative and Effective Climate Action: A Science-Policy Perspective. *Frontiers in Environmental Science*, 7, 10.
- Lauriks, F., Jacobs, D., & Meysman, F. (2022). *CurieuzenAir: Data collection, data analysis and results* (p. 53). Universiteit Antwerpen.
- RIVM. (2021). *Trillingen meten langs het Spoor in Vught | Samen meten*. <https://www.samenmeten.nl/projecten/trillingen-meten-langs-spoor-in-vught>
- Schippers, A. (Director). (2020, October 2). *Canalcups* [Video recording]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=tAkpPirr2T4&ab_channel=AlexanderSchippers

- Tasseron, P., Zinsmeister, H., Rambonnet, L., Hiemstra, A.-F., Siepman, D., & Van Emmerik, T. (2020). Plastic Hotspot Mapping in Urban Water Systems. *Geosciences*, 10(9), 342.
- Tractebel, ADR, Descombes, G., & IMDC. (2019, April 19). *Stiemervallei: Masterplan*. Stad Genk.
- Van Brussel, S., & Boonstra, B. (2020). From Protesters to Professionals: Governance Approaches and Capacities in the Antwerp Ring Road Struggles. In *Civic Engagement, Community-Based Initiatives and Governance Capacity*. Routledge.
- Van Brussel, S., & Huyse, H. (2019). Citizen science on speed? Realising the triple objective of scientific rigour, policy influence and deep citizen engagement in a large-scale citizen science project on ambient air quality in Antwerp. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(3), 534–551.
- Van Oudheusden, M., & Abe, Y. (2021). Beyond the Grassroots: Two Trajectories of “Citizen Sciencization” in Environmental Governance. *Citizen Science: Theory and Practice*, 6(1), 13.
- Van Oudheusden, M., Berti Suman, A., Huyse, T., Huyse, H., & Medvecky, F. (2023). The Valuable Plurality of the Citizen Sciences. *Science & Technology Studies*.
- Veeckman, C., Van Herck, B., Carpentier, M., Van Laer, J., & Sterken, M. (2021). *Draaiboek citizen science voor lokale besturen. Een praktische handleiding over citizen science met en door steden en gemeenten*. (De Deeluitgeverij). SCIVIL.

Co-creëren van Duurzame Mobiliteit met Burgers: Multimodale Planning voor Peri-urbane en Landelijke Gebieden

Önne Kask, Jos Arts, Samira Ramezani, Tauri Tuvikene en Louise Sträuli

Stellingen

In het Nederlandse mobiliteitsbeleid staat gebruikersgericht ontwerp van mobiliteitshubs centraal, maar het potentieel van directe participatie wordt onvoldoende benut.

De praktijkcase in Lagedi (Estland) laat zien hoe co-creatie kan helpen om lokale behoeften bloot te leggen en om richting te geven aan beter afgestemde, effectievere mobiliteitsplanning.

Deze Estse ervaringen met co-creatie bieden waardevolle aanknopingspunten om de Nederlandse multimodale mobiliteitsaanpak te verrijken.

Co-creëren van Duurzame Mobiliteit met Burgers: Multimodale Planning voor Peri-urbane en Landelijke Gebieden

Önne Kask, Jos Arts, Samira Ramezani, Tauri Tuvikene en Louise Sträuli

Inleiding

Recente Nederlandse mobiliteitsplanning kent aanzienlijke inzet op duurzame mobiliteit, met name via het implementeren van multimodale hubs gericht op het versterken van de bereikbaarheid en integratie met openbaar vervoer. Een goed voorbeeld hiervan is het *Hubprogramma Groningen-Drenthe* (I&W, 2022), waarin verschillende vervoerswijzen samen-gebracht worden tot geïntegreerde reisopties met soepele aansluitingen. Eerder onderzoek naar hubs binnen het *SMILES-programma* (Kask et al., 2021a) laat echter zien dat de huidige plannings-praktijk vooral top-down is, en gestuurd wordt door beleidsmatige en operationele overwegingen (Kask et al., 2022). Hierdoor blijft ervaringskennis van lokale burgers grotendeels onbenut, ondanks het potentieel hiervan voor het verbeteren van de kwaliteit en acceptatie van mobiliteits-oplossingen (Kahila-Tani et al., 2019; Hilbers et al., 2024).

Multimodale mobiliteit – gedefinieerd als het gebruik van twee of meer vervoersmodaliteiten binnen een bepaalde periode (Van Nes, 2002; Groth, 2019) – onderstreept de noodzaak van vervoerssystemen die inspelen op de behoeften van uiteenlopende gebruikers en alternatieven bieden voor autogebruik. Uit onderzoek blijkt dat sociaal-economische omstandigheden, individuele attitudes, het vervoerssysteem, en de gebouwde omgeving belangrijke invloed hebben op reisgedrag (Huang et al., 2024; Nobis, 2007; Geurs et al., 2004). Zonder goede betrokkenheid van burgers blijven veel van deze invloedsfactoren echter onderbelicht in meer conventionele, top-down planningsbenaderingen.

Co-creatie is in opkomst als een veelbelovende participatieve methode, voor samenwerking tussen bewoners, planners en beleidsmakers (Bell et al., 2021; Nared, 2020; Lampkin et al., 2023; Gebhardt, 2021). Ansell en Torfing (2021) geven een brede definitie van co-creatie als een gezamenlijk, sectoroverschrijdend proces van het verkennen van problemen en oplossingen, waarbij lokale burgers actief worden betrokken in het planningsproces. In de context van multimodale hubs en mobiliteitsplanning is deze aanpak met succes getest in de peri-urbane omgeving van Tallinn, Estland. Daarbij bleek co-creatie effectief in het blootleggen van mobiliteits-knelpunten en genereren van context-specifieke, implementeerbare oplossingen (Kask et al., nog te verschijnen).

Voortbouwend op de inzichten uit Estland, onderzoekt dit paper hoe een co-creatieve benadering kan worden toegepast in de regio Groningen-Drenthe, waar ondanks het beleid voor gebruikers-gericht ontwerp, directe participatie beperkt blijft. Initiatieven zoals *Nij Begun: Sociale Agenda* (BZK, 2025) en het *Nationaal Programma Groningen* (2019) bieden al kaders voor burgerparticipatie en gemeenschapsgerichte projecten. Door deze bestaande participatieme-chanismen expliciet te integreren in de mobiliteitsplanning, kan de lokale betrokkenheid worden vergroot, de relevantie van hubs worden versterkt, en de transportinfrastructuur beter aansluiten bij de behoeften van bewoners.

Dit paper verkent hoe Estse co-creatieve praktijken multimodale mobiliteitsplanning in Nederland kunnen versterken. Door het vergelijken van beide benaderingen en hier kritisch op te reflecteren,

willen we duidelijke wegen schetsen naar meer inclusieve, adaptieve en op de lokale behoefte afgestemde mobiliteitssystemen in peri-urbane en landelijke gebieden.

Governance multimodale mobiliteit Hubprogramma Groningen-Drenthe

Het *Hubprogramma Groningen-Drenthe*, gestart in 2018, is een voorbeeld van de Nederlandse aanpak om duurzame mobiliteit te bevorderen door het ontwikkelen van multimodale hubs (Kask et al., 2022). Het programma is gesitueerd in een regio met een gevarieerde ruimtelijke structuur, met meerdere stedelijke kernen – waaronder Groningen stad – en omliggende landelijke gebieden (Figuur 1). Het programma richt zich op het verbeteren van het openbaar vervoer in deze uiteenlopende contexten door hoogwaardige vervoersdiensten, zoals spoorverbindingen en snelle buslijnen, te integreren met vraag-gestuurde lokale mobiliteitsoplossingen, zoals deelfietsen en vervoer-op-afroep (Rongen et al., 2022). Hubs fungeren hierbij als knooppunten die essentieel zijn voor efficiënte en duurzame deur-tot-deur verplaatsingen, met als doel het autogebruik terug te dringen.

Nationaal beleid in Nederland erkent in toenemende mate de rol van mobiliteitshubs als essentiële bouwstenen voor het realiseren van bredere beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid, bereikbaarheid en inclusiviteit. Zo benoemt de *Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV 2040* mobiliteitshubs expliciet als cruciale schakels voor aantrekkelijke multimodale overstap-punten, het versterken van het ov-netwerk, en het terugdringen van autogebruik (I&W, 2021, 2023). Het regionale beleid in Groningen en Drenthe sluit hier nauw op aan, met de nadruk op kosten-efficiëntie, betere bereikbaarheid en versterking van sociale cohesie via multimodale verbindingen (Provincies Groningen en Drenthe, 2017; Kask et al., 2022). Binnen het *Hubprogramma Groningen-Drenthe* (Kask et al., 2021a & 2021b) worden mobiliteitshubs ontworpen om de gebruikerservaring te verbeteren en de multimodale overstap te optimaliseren. De hubs verschillen sterk van elkaar, van grote hubs bij stations en P+R-terreinen in stedelijke gebieden, tot kleinere hubs in landelijke gebieden met flexibele vervoersopties (zie ook Rongen et al., 2022). Kenmerkende elementen



Figuur 1: Mobiliteitshubs Groningen en Drenthe (Kask et al., 2021b)

zijn: duidelijke bewegwijzering, voorzieningen voor fietsers en voetgangers, comfortabele wachruimten, reisinformatie in real time en een soepele aansluiting tussen ov en vraag-gestuurd vervoer (Kask et al., 2022).

De governance van het Hubprogramma is georganiseerd volgens een hybride model, waarin strategische coördinatie door de provincies wordt gecombineerd met lokale implementatie (Kask et al., 2021a). De provincies Groningen en Drenthe stellen de strategische beleidskaders vast, zorgen voor financiering en voor ondersteuning en coördinatie bij de hub-ontwikkeling. Een centrale rol is weggelegd voor het OV-bureau Groningen Drenthe, dat (de concessies voor) het busvervoer coördineert, innovatie stimuleert buiten reguliere aanbestedingsprocedures, en zorgt voor samenhang tussen regionale planning en uitvoering (Kask et al., 2022).

Op lokaal niveau hebben gemeenten een sleutelrol in de ontwikkeling van hubs, met veel autonomie op basis van eigen middelen en beleidsprioriteiten. Deze benadering wordt vaak omschreven als ‘ad-hoc’ en ‘organisch’, passend bij een decentraal model waarin lokale omstandigheden leidend zijn. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor ruimtelijke planning en inpassing en voor infrastructurele aanpassingen binnen de regionale beleidskaders, maar hun slagkracht hangt sterk af van beschikbare capaciteit en middelen. Dit leidt tot een ongelijkmatige voortgang van projecten. Daarnaast brengen nationale partijen zoals ProRail en Rijkswaterstaat extra complexiteit met zich mee, doordat zij essentiële infrastructuur zoals spoor en hoofdwegen beheren. Succesvolle implementatie hangt daardoor sterk af van goede samenwerking en afstemming tussen bestuurslagen (Kask et al., 2022).

Hoewel het programma erkenning heeft gekregen voor de realisatie van hubs op regionaal niveau (I&W, 2022), wordt de ontwikkeling ervan grotendeels gestuurd door overheden en vervoerders. Daardoor blijft de inbreng van burgers relatief beperkt, terwijl juist hun ervaringskennis waardevol kan zijn bij het ontwerpen van lokaal maatwerk en gebruikersgerichte mobiliteitsoplossingen. Er zijn wel pogingen gedaan om bewoners te betrekken via enquêtes en monitoring, waarmee input wordt verzameld over gebruikerservaringen met mobiliteitsdiensten. Dergelijke participatie is echter beperkt tot dataverzameling (zoals reisgedragsonderzoeken en dagboeken), waarbij experts vervolgens de systemen ontwerpen. Meerwaarde zou kunnen ontstaan door bewoners in de plan- en uitvoeringsfase (pro-)actiever te betrekken in co-creatieve processen (Ansell & Torfing, 2021; Bell et al., 2021). Co-creatie maakt het mogelijk om professionele expertkennis te combineren met ervaringskennis van burgers (Kahila-Tani et al., 2019; Hilbers et al., 2024).

Ondanks nationaal beleid waarin gebruikersgerichte mobiliteitsplanning centraal staat (I&W, 2022), lijkt de daadwerkelijke betrokkenheid van burgers binnen het *Hubprogramma Groningen-Drenthe* nog beperkt. Om co-creatie in mobiliteitsplanning te realiseren, is het essentieel om burgerinput niet alleen te verzamelen, maar ook structureel te integreren in plan- en besluitvorming zodat behoeften en voorkeuren van bewoners daadwerkelijk een plek krijgen in ontwerp en beheer van mobiliteitshubs.

Co-creatie multimodale mobiliteit in Estland: De casestudy Lagedi

Om het potentieel van co-creatie binnen multimodale mobiliteitsplanning te verkennen, hebben we een kwalitatieve casestudy uitgevoerd in Lagedi, een peri-urbane plaats binnen de stedelijke regio Tallinn in Estland (Figuur 2). Dit onderzoek had als doel om reisgedrag te begrijpen, multimodale vervoersmogelijkheden te verkennen, en input te genereren voor het

lokale bestemmingsplan. De studie maakte deel uit van het Europese CARIN-PT-project en werd uitgevoerd in samenwerking met de gemeente Rae. Daarbij werden opgaven onderzocht die samenhangen met auto-gerichte infrastructuur, verstedelijking, en beperkte investeringen in duurzaam vervoer. In Lagedi is het auto-gebruik dominant, circa 72% van alle verplaatsingen gebeurt per auto (Turu-uuringud, 2024). Hierna worden bevindingen uit het CARIN-PT-onderzoeksproject besproken (Kask et al., nog te verschijnen).

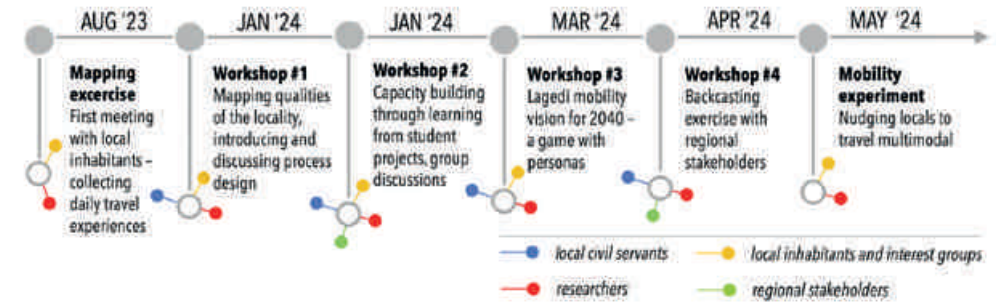
De casestudy in Lagedi werd opgezet als een 'living lab', waarin diverse participatie activiteiten werden georganiseerd met betrokkenheid van bewoners, gemeentelijke beleidsmedewerkers, onderzoekers en (incidenteel) regionale mobiliteitsactoren. De activiteiten bestonden onder meer uit het in kaart brengen van het dagelijkse reisgedrag, workshops en een multimodaal mobiliteitsexperiment – verspreid over een periode van ruim een jaar (zie Figuur 3, met een overzicht van het proces).



Figuur 2: Locatie casestudy Lagedi, gelegen in de stadsregio Tallinn (Kask et al., nog te verschijnen).

De eerste interactie met burgers vond plaats tijdens een lokale 'Café Dag', waarbij deelnemers hun dagelijkse reisgedrag en bijbehorende knelpunten deelden via korte interviews en kaart-oefeningen. Vervolgens werden in samenwerking met de gemeente drie gestructureerde workshops georganiseerd om input te leveren voor het strategisch ruimtelijk plan. In de eerste workshop stonden gesprekken centraal over ruimtelijke kwaliteiten en individuele mobiliteitsproblemen. De tweede workshop richtte zich op bredere, regionale mobiliteitsvraagstukken, mede geïnformeerd door studentprojecten van Tallinn University. Tijdens de derde workshop namen deelnemers deel aan een rollenspel, waarin zij aan de hand van zes verschillende Estse mobiliteitspersona's de toekomst van mobiliteit in Lagedi verkenden en concrete beleidsaanbevelingen formuleerden. In afsluitende stakeholderworkshop werden met behulp van backcasting de verantwoordelijkheden en benodigde vervolgstappen voor het realiseren van de geschetste mobiliteitsvisie verduidelijkt.

Daarnaast werd een multimodaal mobiliteitsexperiment uitgevoerd om de invloed van korte-termijn prikkels op reisgedrag en -houding te onderzoeken. Gedurende drie weken registreerden 25 deelnemers hun reisgedrag via modaliteiten met een mobiele app. In twee van die weken ontvingen zij gratis ov-passen voor de regio Tallinn, met een tegoed voor autodeeldiensten en informatiemateriaal over multimodaal reizen. Twee deelnemers testten daarnaast e-bikes. Gegevens werden verzameld via enquêtes vóór, direct na, en zes maanden na het experiment, aangevuld met diepte-interviews met 13 deelnemers.



Figuur 3: Tijdlijn van het co-creatieproces in Lagedi (naar Kask et al., nog te verschijnen)

Het co-creatieproces in Lagedi leverde waardevolle inzichten op voor mobiliteitsplanning in peri-urbane gebieden. Uit het traject bleek dat lokale mobiliteitskeuzes het resultaat zijn van onderling gerelateerde infrastructurele en sociaal-gedragmatige factoren, die in traditionele top-down planning vaak onderbelicht blijven. Zo dragen lage ov-frequenties, niet-afgestemde dienstregelingen, en gebrekkige 'first-' en 'last-mile' oplossingen bij aan een sterke auto-afhankelijkheid. Voorts leidt het gebrek aan lokale vrijetijds- en sociale voorzieningen ertoe dat bewoners – en met name gezinnen – veelvuldig met de auto reizen, aangezien het openbaar vervoer deze langere en ruimtelijk verspreide verplaatsingen vaak onvoldoende kan ondersteunen.

Het succes van het co-creatieproces was gebaseerd op vijf leidende principes: inclusiviteit, transparantie, interactiviteit, empowerment en continuïteit. Inclusiviteit zorgde voor brede betrokkenheid van verschillende belanghebbenden. Transparantie hield in dat resultaten en feedback in elke fase open werden gedeeld. Interactiviteit werd gestimuleerd via dynamische werkvormen zoals rollenspellen en kaarttoefeningen. Empowerment vond plaats door middel van kennisdeling en leerzame interacties. Tot slot waarborgde continuïteit een cyclisch leerproces via voortdurende betrokkenheid en opvolging.

De bevindingen uit deze activiteiten brachten een aantal specifieke knelpunten aan het licht:

- Openbaar vervoerdiensten werden als onvoldoende ervaren, met name wat betreft frequentie en afstemming van dienstregelingen;
- Er zijn duidelijke tekortkomingen in infrastructuur voor voetgangers en fietsers, zowel lokaal als regionaal, waardoor alternatieve vervoerswijzen onaantrekkelijk of onveilig zijn;
- Het gebrek aan lokale voorzieningen dwingt bewoners – vooral gezinnen – om elders activiteiten te zoeken, wat de auto-afhankelijkheid versterkt;
- Deelnemers stelden praktische oplossingen voor, zoals het uitbreiden van lokale vrijetijdsvoorzieningen om de vervoersvraag te beperken;
- Een andere voorgestelde maatregel was het invoeren van seizoensgebonden minibusdiensten, om ook bij ongunstige weersomstandigheden (bijv. in de winter) duurzame mobiliteit te faciliteren.

Het multimodale mobiliteitsexperiment leverde aanvullende inzichten op. Deelnemers gaven aan dat hun perceptie van het openbaar vervoer – met name van treinvervoer – verbeterde wanneer kosten wegvielen. Veel deelnemers herkenden de voordelen van multimodaal reizen, waaronder meer gemak en veiligheid, en vervingen in sommige gevallen taxi's door het openbaar vervoer. Toch verschilden gedragsveranderingen sterk per doelgroep. Gezinnen met complexe dagindelingen en verspreide activiteiten vonden het ov-aanbod nog steeds ontoereikend.

Het experiment stimuleerde echter wel efficiënter reisgedrag: deelnemers gingen hun verplaatsingen beter plannen en combineerden meerdere bestemmingen in één autorit.

Discussie: Implicaties voor de Nederlandse mobiliteitspraktijk

Dit paper verkende co-creatieve mobiliteitsplanning aan de hand van twee complementaire casestudy's: de peri-urbane nederzetting Lagedi in Estland en het regionale *Hubprogramma Groningen-Drenthe* in Nederland. Terwijl het multimodale vervoerssysteem in de stedelijke regio Tallinn nog in ontwikkeling is, liet de gestructureerde co-creatieve aanpak in Lagedi zien hoe gedetailleerde lokale behoeften kunnen worden opgehaald en hoe ervaringskennis van burgers effectief gecombineerd kan worden met de inzichten van professionele experts. Dit leidde tot concrete verbeteringen in het vervoersaanbod en de lokale infrastructuur. In Groningen en Drenthe is met het Hubprogramma reeds een functionerend multimodaal systeem opgebouwd, maar kunnen co-creatieve benaderingen van meerwaarde zijn om het volledige potentieel van hubs in landelijke en peri-urbane gebieden te benutten – dit voor het versterken van bereikbaarheid en leefbaarheid.

Recente beleidsdocumenten in Nederland benadrukken het belang van gebruikersgericht ontwerp van ov-knooppunten, afgestemd op de behoeften van inwoners en reizigers (DOVA et al., 2023; I&W, 2022). In de praktijk ligt de nadruk echter nog vooral op samenwerking tussen experts en professionals, waarbij de ervaringskennis van burgers nauwelijks wordt ingezet. De Groningse beleidsagenda *Veur Mekoar – Hoofdlijnenakkoord 2023–2027* benadrukt het belang van toegankelijke hubs, maar biedt nog weinig houvast over hoe burgerinbreng daadwerkelijk geïntegreerd kan worden. Tegelijkertijd tonen bestaande programma's zoals *de Sociale Agenda*, *Nij Begun* en het *Nationaal Programma Groningen* aan dat er regionale ambities en middelen zijn voor brede publieksparticipatie. Dergelijke initiatieven kunnen worden uitgebreid naar de context van mobiliteitshubs, om zo het lokale draagvlak en eigenaarschap te versterken.

De Estse casus toont aan dat de kracht van co-creatie ligt in het opbouwen van lokaal draagvlak voor noodzakelijke maatregelen, en in het mogelijk maken van oplossingen die verder reiken dan conventionele mobiliteitsplanning. Het laat zien hoe gestructureerde, doorlopende interactie tussen inwoners en planners kan leiden tot integrale oplossingen die niet alleen mobiliteit verbeteren, maar ook de ruimtelijke ordening en lokale bereikbaarheid versterken. Lunshof (2023) benadrukte in dit verband het belang van het integreren van voorzieningen en mobiliteitshubs om de leefbaarheid in het buitengebied te vergroten, en wees op de noodzaak van maatwerk op basis van lokale, specifieke behoeften. Deze van 'buiten-naar-binnen' benadering (i.p.v. vanuit de hub naar de omgeving denken) benadrukt de nauwe samenhang tussen mobiliteit, ruimtegebruik en ruimtelijke planning.

Het integreren van ervaringskennis van burgers in expert-gedreven planningsprocessen vereist aanpassingen in zowel beleid als praktijk. Effectieve co-creatie vraagt om een participatief beleidsklimaat waarin kwalitatieve inzichten, experimenten en iteratieve feedback over burger-/gebruikers-ervaringen actief worden gestimuleerd. Nederlands mobiliteitsbeleid lijkt te kunnen leren van de ervaringen in Estland door co-creatieve werkvormen explicieter te verankeren in toekomstige ontwikkelingsstrategieën voor mobiliteitshubs.

Samenvattend heeft het opnemen van Estse inzichten in Nederlandse co-creatieve mobiliteitsplanning veel potentie. Het kan leiden tot beter gedragen, geïntegreerde en effectievere oplossingen die bestaande lacunes in participatie, bereikbaarheid en ruimtelijke afstemming helpen overbruggen. Deze aanpak verrijkt de mobiliteitspraktijk door expert-kennis en ervaringskennis samen te brengen, met als resultaat meer samenhangende en lokaal verankerde uitkomsten.

Onderzoeksagenda co-creatieve praktijken in multimodale mobiliteitsplanning

Voortbouwend op de inzichten uit de Estse en Nederlandse casussen en de voorgaande discussie, stellen we een onderzoeksagenda voor om co-creatieve praktijken in de multimodale mobiliteitsplanning in Groningen-Drenthe verder te ontwikkelen. Naar aanleiding van ons onderzoek identificeren we drie kritieke thema's voor onderzoek, die belangrijke raakvlakken belichten tussen verschillende planningsdisciplines, kennisbronnen en beleidsontwikkeling:

1. Co-creatie tussen mobiliteitsplanning en ruimtelijke ordening

Een belangrijk onderzoeksthema is het beter integreren van mobiliteitsplanning met ruimtelijke ordening via co-creatieve processen. In de huidige praktijk worden deze domeinen vaak los van elkaar benaderd, wat de effectiviteit van mobiliteitshubs beperkt. Toekomstig onderzoek kan verkennen hoe gezamenlijke co-creatieprocessen kunnen worden opgezet, waarin vervoersplanners, ruimtelijke planners en burgers en andere lokale partijen samenwerken om oplossingen te ontwikkelen die beter aansluiten bij lokale bereikbaarheidsbehoeften.

2. Co-creatie tussen experts en lokale gemeenschappen

Hoewel expert-gedreven planning technische diepgang biedt, leveren ervaringen en voorkeuren van burgers cruciale context-specifieke inzichten die vaak ontbreken in conventionele processen. Onderzoek kan zich richten op gestructureerde participatieve methoden die een betekenisvolle dialoog en integratie tussen deze kennisbronnen mogelijk maken. Dit kan resulteren in praktische kaders of richtlijnen waarin lokale perspectieven systematisch worden meegenomen in plan- en besluitvorming, wat het draagvlak en de effectiviteit van mobiliteitsoplossingen vergroot.

3. Co-creatie tussen praktijk en onderzoek

Planningspraktijken vragen om directe oplossingen, terwijl onderzoek doorgaans focust op lange-termijn analyses. Het ontwikkelen van kaders voor doorlopende, iteratieve co-creatie kan deze kloof overbruggen, waarbij planners en onderzoekers gezamenlijk mobiliteitsinterventies ontwikkelen, uitvoeren en evalueren. Hierbij kan worden gedacht aan pilotstudies, experimenten en kwalitatieve evaluaties die rechtstreeks input leveren aan beleid en praktijk.

Als vervolgstap onderzoeken we de mogelijkheid van een casestudy in de regio Groningen-Drenthe, waarin de in Estland opgedane lessen over co-creatie worden toegepast binnen de Nederlandse mobiliteitsplanning. Hierbij streven we naar participatief actieonderzoek, waarbij onderzoeksactiviteiten kwalitatieve, context-specifieke inzichten opleveren die bijdragen aan het verbeteren van bereikbaarheid en leefbaarheid in peri-urbane en landelijke gebieden.

Referenties

- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press.
- Bell, R., Mullins, P. D., Herd, E., Parnell, K., & Stanley, G. (2021). Co-creating solutions to local mobility and transport challenges for the enhancement of health and wellbeing in an area of socioeconomic disadvantage. *Journal of transport & health*, 21, 101046.
- BZK, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025). *Nij Begun Sociale Agenda*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/01/23/sociale-agenda-groningen>
- DOVA, IPO, KpVV-CROW. (2023). *Praatplaat Publieke Mobiliteit*.
- Gebhardt, L. (2021). Understanding different car users as a starting point for future mobility concepts—A co-creation approach. *Transportation research interdisciplinary perspectives*, 12, 100485.
- Geurs, K & van Wee, B. (2004), Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions, *Journal of Transport Geography*, 12, 127-140.
- Groth, S. (2019). Multimodal divide: Reproduction of transport poverty in smart mobility trends. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 125, 56-71.
- Hilbers, A. M., Sijtsma, F. J., Busscher, T., & Arts, J. (2024). Limits to participation in road infrastructure planning: Which choices do citizens make when their valued landscapes are under pressure? *Land Use Policy*, 138, 106997.
- Huang, Y., Ma, L., & De Vos, J. (2024). Travel behaviour and multimodality: a conceptual framework and critical review of research. *Transport Reviews*, 44(3), 709-730.
- I&W, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022). *Actie-agenda OV-Knooppunten*. Den Haag.
- I&W, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). *Mobiliteitsvisie 2050, Hoofdpijnennotitie*. Den Haag.
- Kahila-Tani, M., Kytta, M., & Geertman, S. (2019). Does mapping improve public participation? Exploring the pros and cons of using public participation GIS in urban planning practices. *Landscape and urban planning*, 186, 45-55.
- Kask, O., Tuvikene, T., Sträuli, L., Ramezani, S., & Arts, J. (2024). Designing multimodal mobility policies for peri-urban areas: A co-creation approach through a living lab. *mobil.TUM 2024 Conference "The Future of Mobility and Urban Space"*, 10-12 April 2024, Munich.
- Kask, O., Tuvikene, T., Sträuli, L., Ramezani, S., & Arts, J. (forthcoming). *Multimodal mobility planning in peri-urban areas: A co-creative approach with local inhabitants*.
- Kask, O., Rongen, T., Tillema, T. (2022). Governance arrangements for regional hub developments: key findings from a case study in Groningen and Drenthe, the Netherlands. *Proceedings Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*. Utrecht.
- Kask, O., Tillema, T., Arts, J., Plazier, P., Rongen, T. (2021a). *State of hubs, governance and future outlook*. University of Groningen, Faculty of Spatial Sciences. (SMiLES research report no. #2)
- Kask, O., Tillema, T., Arts, J., Plazier, P., Rongen, T. (2021b). *Hub Evaluation Booklet. A node-place analysis of 57 hubs in Groningen and Drenthe*. University of Groningen, Faculty of Spatial Sciences. (SMiLES research report no. #1)
- Lampkin, S. R., Barr, S., Williamson, D. B., & Dawkins, L. C. (2023). Engaging publics in the transition to smart mobilities. *GeoJournal*, 88(5), 4953-4970.
- Lunshof (2023). *Hubs as destination. How to integrate amenities with hubs for rural livability*. [Master thesis, University of Groningen]. University of Groningen Student Thesis Portal.
- Nared, J. (2020). Participatory Transport Planning: The Experience of Eight European Metropolitan Regions. In: Nared, J., Bole, D. (eds.) *Participatory Research and Planning in Practice*. Springer, Cham.
- Nationaal Programma Groningen. (2019). *Programmakader Nationaal Programma Groningen*. <https://www.nationaalprogrammagraoningen.nl/downloads/>
- Nobis, C. (2007). Multimodality: facets and causes of sustainable mobility behavior. *Transportation Research Record*, 2010(1), 35-44.
- North Sea Region. (2020, January 29). *Citizen engagement in Groninger neighbourhood*. North Sea Region Programme website. <https://northsearegion.eu/like/news/citizen-engagement-in-groninger-neighbourhood>
- Provincies Groningen en Drenthe (2017). *Hub Groningen en Drenthe. Programmaplan*. April 2017.
- Provincie Groningen (2023). *Veur mekoar. Hoofdpijnenakkoord 2023*.
- Rongen, T., T. Tillema, J. Arts, M.J. Alonso-González & J.J. Witte (2022). An analysis of the mobility hub concept in The Netherlands: historical lessons for its implementation. *Journal of Transport Geography*, 104(2022), 103419, 1-12.
- Turu-uuringud. (2024). *Rae valla elanike liikuvus [Mobility of Rae municipality inhabitants]*.
- Van Nes, R. (2002). *Design of multimodal transport networks*. Civil Engineering. TUD, Delft. https://www.researchgate.net/publication/35732146_Design_of_multimodal_transport_networks_a_hierarchical_approach

Uncertainties in Mobility Hub Implementation

**Guy van Nifterik, Vincent Marchau, Sander Lenferink
en Peraphan Jittrapirom**

Mobility hub implementation is surrounded by many uncertainties. We conceptualise these uncertainties into governance and system uncertainties within a framework and argue that dominant uncertainties in MHI implementation are related to normative assumptions of actors, the system within which these mobility hubs are expected to operate, and strategies to come to mobility hub policies. These uncertainties, in turn, result in uncertainties about the formal and informal rules guiding actor behaviour.

Uncertainties in Mobility Hub Implementation | Onzekerheden in de implementatie van mobiliteitshubs

Guy van Nifterik, Vincent Marchau, Sander Lenferink en Peraphan Jittrapirom

Planners hebben hoge verwachtingen van de komst van mobiliteitshubs in de transitie naar een duurzaam mobiliteitssysteem. Mobiliteitshubs zijn multimodale vervoersknooppunten waar de reiziger kan overstappen tussen verschillende vervoerswijzen en ook een scala aan activiteiten bieden zoals werken, huisvesting, voorzieningen en recreatie. Mobiliteitshubs worden gezien als een essentieel onderdeel in het verminderen van het gebruik van groen- en bruin- grijze stedelijke gebieden. Echter, er zijn onzekerheden die met deze hubs gepaard gaan die nog niet eerder onderzocht zijn.

In dit artikel wordt een model ontwikkeld dat planners ondersteunt bij het omgaan met onzekerheden die verband houden met de implementatie van mobiliteitshubs. Het model is vervolgens toegepast op hubs in Nederland om te onderzoeken hoe deze onzekerheden zich manifesteren. De resultaten laten zien dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen hubs wat betreft hun potentieel om bij te dragen aan het duurzame mobiliteitssysteem, mits ze goed worden geïmplementeerd.

De belangrijkste onzekerheden rond de implementatie betreffen: (1) vraag naar hub-gebaseerde diensten; (2) effectiviteit van beleidsmaatregelen ter ondersteuning van hubs; (3) technologische ontwikkelingen; (4) samenwerking tussen publieke en private partijen; en (5) financiering en businessmodellen voor hubs.

Het artikel concludeert dat hoewel er veel potentieel is voor mobiliteitshubs om bij te dragen aan duurzame stedelijke ontwikkeling, er aanzienlijke inspanningen nodig zijn om deze onzekerheden te beheersen. Dit vereist nauwe samenwerking tussen verschillende belanghebbenden, duidelijke beleidsrichtlijnen en flexibele benaderingen voor planning en uitvoering. Toekomstig onderzoek zou zich moeten richten op het verder verfijnen van het model door meer empirische gegevens te verzamelen over bestaande hubs in verschillende contexten. Daarnaast zou onderzoek moeten worden gedaan naar innovatieve oplossingen voor uitdagingen zoals gebruikersacceptatie, technologische integratie en financiering van de hubs. Het is dus duidelijk dat zowel theoretische als praktische inzichten nodig zijn om institutionele onzekerheden weg te nemen.

De volledige paper is beschikbaar via de website van de PlanDag 2025 onder 'deelnemers 2025'.

VERBINDEN door INNOVATIE IN GOVERNANCE

Tess Tjokrodikromo

Innovatiecapaciteit in duurzame stedelijke ontwikkeling: kansen en uitdagingen voor ruimtelijke professionals

Allard Hans Roest, Margo van den Brink, Britta Restemeyer, Floris Cornelis Boogaard en Ina Horlings

Middelgrote steden als brug over de beleid-naar-implementatie kloof voor klimaatadaptatie?; De klimaat-adaptatie-governance-arrangementen schop

Quinten Malfait

De Zoektocht naar een Onderhandelingsmodel voor Transitieprojecten: Een Kruisbestuiving tussen Service Design en Ruimtelijk Ontwerpend Onderzoek?

Martijn Gerritsen

Ruimtelijke ordening in transitie: de Regionale Energiestrategie en de behoefte aan strategische ruimtelijke energieplanning in Nederland

Innovatiecapaciteit in duurzame stedelijke ontwikkeling

Kansen en uitdagingen voor ruimtelijke professionals

Tess Tjokrodikromo

Stellingen

Publieke organisaties moeten actief werken aan het integreren van innovatie in hun dagelijkse processen en structuren om duurzame stedelijke ontwikkeling te bevorderen.

Zonder herziening van hun innovatiecapaciteit zullen publieke organisaties falen in het aanpakken van de complexe maatschappelijke uitdagingen van vandaag.

Innovatiecapaciteit in duurzame stedelijke ontwikkeling

Kansen en uitdagingen voor ruimtelijke professionals

Tess Tjokrodikromo

Introductie

Lokale overheden over de hele wereld ontwikkelen beleid, programma's en diensten om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken (OECD, 2019). De maatschappelijke uitdagingen van vandaag, zoals klimaatverandering, circulariteit, veiligheid en ongelijkheid, worden steeds complexer door hoge onderlinge afhankelijkheid en toenemende schaarste (Timeus & Gasco, 2018; Hölscher et al., 2019). Bij het aanpakken van deze uitdagingen in steden en regio's staan publieke organisaties voor verschillende obstakels. Aangezien hedendaagse maatschappelijke uitdagingen vaak sterk met elkaar verbonden zijn, vereist het aanpakken ervan een transformatieve verandering in manieren van doen, denken en organiseren (Avelino et al., 2019; Haddad et al., 2022; Kattel et al., 2024). Het bewerkstelligen van transformatieve verandering ten aanzien van complexe maatschappelijke uitdagingen vereist de betrokkenheid van talrijke belanghebbenden in meerdere domeinen en disciplines en gunstige institutionele kaders die transformatieve innovatie faciliteren. Met andere woorden, het vereist innovatie in de publieke sector om de organisatiestructuur en haar diensten te verbeteren (Lewis et al., 2018). Bekkers et al. (2011a) definiëren dergelijke innovatie in de publieke sector als een proces waarin overheidsinstanties continu leren hoe ze maatschappelijke uitdagingen kunnen benaderen. Het aanpakken van deze complexe maatschappelijke uitdagingen en het initiëren van transformatieve verandering binnen een organisatie en in samenwerking met belanghebbenden is echter complex en vereist een sterke en goed georganiseerde interne innovatiecapaciteit (Borrás et al., 2024; Kattel & Mazzucato, 2018). Innovatiecapaciteit verwijst naar de mate waarin publieke organisaties in staat zijn te innoveren en nieuwe aanpakken te ontwikkelen voor complexe maatschappelijke uitdagingen (Meijer, 2019).

Daarom stellen wij dat lokale overheden, die een sleutelrol spelen in stedelijke innovatie, de innovatiecapaciteit moeten hebben om hedendaagse complexe maatschappelijke uitdagingen effectief aan te kunnen pakken. Veel ambtenaren hebben echter moeite om aan deze vernieuwde eisen met betrekking tot hun capaciteiten te voldoen en om veranderingen in structuur, cultuur, gedrag en netwerken te realiseren, of ondervinden weerstand van hun organisaties (Van Arkel & Tromp, 2023; Braams et al., 2022). Het ontwikkelen van innovatiecapaciteit kan daarom worden gezien als een onderliggende uitdaging die de implementatie van innovatieprocessen beïnvloedt. Daarom stelt MOVE21 dat het ontwikkelen van de innovatiecapaciteit van de publieke organisaties een kritieke voorwaarde is om nieuwe manieren van werken in de Living Lab-steden te kunnen ontwikkelen, stimuleren en verankeren.

MOVE21 is een Europees Horizon 2020-project dat met een integrale aanpak werkt aan de transformatie van Europese steden en hun omgeving in slimme, emissievrije knooppunten voor mobiliteit en logistiek (MOVE21, 2023). In MOVE21 staat het idee van steden als proeftuinen centraal. Het project heeft drie Living Labs in Oslo, Gothenburg en Hamburg, en drie *replicator* steden: München, Bologna en Rome. Gedurende het project worden de innovatieprocessen in de Living Labs gemonitord om inzicht te krijgen in de barrières en succesfactoren van deze processen en om uiteindelijk de innovatiecapaciteit van de steden te vergroten. Dit monitoringsproces wordt op een reflectieve manier uitgevoerd, waarbij een continue cyclus van observaties,

reflecties en suggesties voor verbetering van de innovatieprocessen in de Living Labs wordt gecreëerd (Heezen et al., 2021; Van Mierlo, 2010). Hieruit halen we lessen en best practices voor stedelijke professionals, vooral degenen die werken in publieke organisaties, aangezien zij de taak hebben om deze complexe en dynamische maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden. De uitdagingen, lessen en strategieën worden in dit paper gepresenteerd.

Reflectieve monitoring in MOVE21

Binnen het MOVE21 project, één van de belangrijkste doelen was het vergroten van de innovatiecapaciteit van steden om de gewenste ontwikkeling, implementatie en opschaling van de mobiliteits- en logistieke innovaties te ondersteunen. Om de ontwikkeling van de innovatiecapaciteit van de Living Lab-steden in MOVE21 te analyseren, hebben we een reflectief monitoringsproces geïntroduceerd. Reflectief monitoren (ook wel reflexief monitoren genoemd) verwijst naar een reeks benaderingen die bedoeld zijn om continu (of ten minste regelmatig) leren in organisatorische contexten mogelijk te maken (Argyris & Schön, 1978). Reflectief monitoren is een vorm van actieonderzoek waarin de onderzoeker optreedt als sparringpartner, facilitator, analist en kritische buitenstaander van het innovatie-initiatief en op verschillende manieren reflectie op de uitkomsten van de activiteiten stimuleert (Beers & Van Mierlo, 2017).

De reflectieve monitoringsactiviteiten monitorden de innovatieprocessen in de Living Lab-steden op een kwalitatieve manier. We verzamelden gegevens via enquêtes, interviews, en trainingen en sessies over innovatiecapaciteit met verschillende vertegenwoordigers van de steden. De innovatieprocessen van de Living Labs werden gedurende de verschillende fasen van het project gemonitord; van visieontwikkeling, agendering en ontwerp tot experimenteren, monitoren, leren en opschalen van initiatieven (Heezen et al., 2021). De monitoringsactiviteiten creëerden een continue cyclus van observaties, reflecties en acties om de processen in de Living Labs en de inzet van innovaties te verbeteren. Door dit reflectieve monitoringsproces hebben we lessen geleerd en inzichten verkregen over de organisatorische dynamiek, en drijfveren en barrières voor innovatiecapaciteit binnen de drie Living Lab-steden. In Tabel 1 hieronder wordt de tijdlijn van monitoringsactiviteiten met betrekking tot innovatiecapaciteit gedetailleerd.

Periode	Activiteit
December 2021	– Oplevering van projectdeliverable D6.1 Reflective Monitoring Guide – Beschrijving van reflectieve monitoringsactiviteiten, waaronder de activiteiten rondom innovatiecapaciteit
September 2022	– Workshop over reflectieve monitoring, consortiumbijeenkomst Oslo – Introductie van innovatiecapaciteit aan de Living Labs en het delen van barrières en uitdagingen
Mei – September 2023	– Nulmeting van de staat van innovatiecapaciteit in de gemeenten – Semigestructureerde interviews en self-assessment-enquête
Oktober 2023	– Oplevering van projectdeliverable D6.6: Reflective monitoring: Interim Report – Belangrijke inzichten over innovatiecapaciteit beschreven voor elke Living Lab-stad
Januari 2024	– Technical exchange webinar #5 over innovatiecapaciteit – Introductie van het concept en bespreking van uitdagingen en strategieën met replicator-steden, cascade-steden en andere geïnteresseerden.

Februari 2024	– Workshop over innovatiecapaciteit, peer learning bezoek Hamburg – Werken aan uitdagingen en strategieën met behulp van het innovatiecapaciteit-canvas
April – Juni 2024	– Hamburg: focusgroep over multi-level governance als een innovatiecapaciteit strategie – Oslo: Interviewreeks over de Smart Oslo en Oslo Test Arena strategieën voor innovatie – Gothenburg: Workshop over innovatiecapaciteit uitdagingen en strategieën met afdeling stedelijke ontwikkeling
Mei – Juli 2024	– Afsluitende enquêtes over innovatiecapaciteit om geleerde lessen en belangrijke inzichten te identificeren – Afsluitende semigestructureerde interviews over innovatiecapaciteit om geleerde lessen, toegevoegde waarde en belangrijke inzichten te begrijpen
Oktober 2024	– Oplevering projectdeliverable D6.7 MOVE21 Guide on improving city's capacities for promoting sustainable mobility and logistics innovation.

Tabel 1: Tijdlijn van reflectieve monitoringsactiviteiten rondom innovatiecapaciteit

Raamwerk voor innovatiecapaciteit

Terwijl publieke organisaties traditioneel georganiseerd zijn rond doelmatigheid en legitimiteit, wordt nu ook van hen verwacht dat ze innoveren en transities sturen. Zoals eerder geïntroduceerd, vereist dit transformatieve veranderingen in manieren van doen en denken en een sterke interne innovatiecapaciteit (Haddad et al., 2022; Kattel et al., 2024). Innovatiecapaciteit kan worden gedefinieerd als het geheel van (rand)voorwaarden die innovatie binnen organisaties ondersteunt, vergemakkelijkt of actief aanmoedigt (Lewis et al., 2018). Er bestaan verschillende raamwerken (cf. Gieske et al., 2016; Timeus & Gasco, 2018; OECD, 2019) die verschillende soorten capaciteiten en voorwaarden beschrijven die steden in staat stellen om hun rol in het adresseren van maatschappelijke uitdagingen naar behoren te vervullen. In MOVE21 bouwen we voort op dit werk en richten we ons op de verbetering van de innovatiecapaciteit van de Living Lab-steden. Op basis van de literatuur kunnen vijf elementen worden geïdentificeerd die belangrijk zijn voor het opbouwen van innovatiecapaciteit in gemeenten. De vijf elementen zijn: leiderschap, organisatie, kennismanagement, netwerk en leren (zie Figuur 1) en worden hieronder toegelicht.

Leiderschap. Belangrijke factoren die gedrag op organisatieniveau vormgeven zijn beleid, strategie, en managementactiviteiten (Timeus & Gascó, 2018). Om een inspirerende visie over te brengen, benadrukt de literatuur met betrekking tot leiderschap charisma en het motiveren van medewerkers als zeer belangrijk voor het bereiken van innovatie en verandering (Lewis et al., 2018). Een leiderschapsstijl waarin leiders inhoud en proces verbinden, wordt gezien als behulpzaam bij het bevorderen van innovaties in een multi-actor context (Gieske et al., 2016). Leiderschap dat innovatie ondersteunt, wordt gezien als een belangrijke drijfveer voor de innovatiecapaciteit van een organisatie (Timeus & Gascó, 2018; Lewis et al., 2018).

Organisatie. Organisatie verwijst naar de interne organisatie van de gemeente en hoe deze omgaat met innovatie. Een innovatieve gemeente en een creatief organisatieklimaat vormen een belangrijke organisatorische basis voor innovatiecapaciteit in steden (Lindhult, 2016). De literatuur over publieke innovatie suggereert dat organisaties een grotere innovatiecapaciteit zullen hebben wanneer er sprake is van reguliere en constructieve communicatie tussen de



Figuur 1: Het raamwerk voor innovatiecapaciteit

verschillende afdelingen en niveaus binnen de organisatie (Timeus & Gascó, 2018). Omdat veel ambtenaren door de sterke focus op hun kerntaken erg risicovrij zijn (Tomalty, 2017), is het daarnaast belangrijk om te onderzoeken hoe risicogedrag wordt beloond, hoe ideeën en werkzaamheden worden geëvalueerd en hoe managers reageren op het maken van fouten (OECD, 2019). Factoren die innovatief gedrag op individueel niveau aanmoedigen, richten zich daarom vaak op het verminderen van risicovrijheid en het expliciet communiceren dat innovatief gedrag wordt gewaardeerd (Timeus & Gascó, 2018). Bovendien zullen medewerkers beter in staat zijn om nieuwe ideeën te ontwikkelen wanneer er beschikbare middelen zijn (zoals financiering, personeel en tijd) die aan innovatie kunnen worden besteed (Timeus & Gascó, 2018).

Kennismangement. Kennismangement gaat over het delen van kennis, expertise en vaardigheden. Om te innoveren zijn de ontwikkeling en het gebruik van kennis essentieel (Parjanen et al., 2011). Gemeenten die zich inzetten voor de ontwikkeling, verspreiding en het gebruik van kennis zijn beter in staat om hun innovatiecapaciteit te vergroten (OECD, 2019). Bovendien moeten publieke organisaties bereid zijn om middelen (zoals ideeën, kennis, fondsen en mensen) over organisatorische grenzen heen te delen (Bekkers & Tummers, 2018). Daarnaast stellen Timeus & Gascó (2018) dat het vermogen om nieuwe ideeën te genereren alleen bijdraagt aan innovatiecapaciteit als er ook systemen aanwezig zijn om deze kennis in de organisatie te beheren. Organisatorisch kennismangement is daarom een bouwsteen voor innovatiecapaciteit (Timeus & Gascó, 2018).

Netwerk. Netwerken verwijst naar het vermogen van gemeenten om te communiceren en samen te werken met verschillende actoren binnen en buiten de publieke sector (bijv. private partijen, denktanks, kennisinstituten en burgercollectieven) om ideeën te genereren, nieuwe projecten te ontwikkelen en deze partners in staat te stellen hun eigen initiatieven te formuleren en te implementeren (OECD, 2019). De innovatiecapaciteit van lokale overheden wordt positief

geassocieerd met de aanwezigheid van sterke interne en externe netwerken (Lewis & Ricard, 2015). Een vrije stroom van ideeën, kennis en ervaringen zal niet plaatsvinden als actoren zich zorgen maken dat de kennis en informatie die zij verstrekken op een manier wordt gebruikt die hun eigen belangen schaadt (Bekkers et al, 2011b). Daarom benadrukken Gieske et al. (2016) het belang van het verbinden van actoren en rollen binnen en tussen organisaties door het opbouwen van betekenisvolle relaties in termen van vertrouwen, sociaal kapitaal en wederkerigheid en het overstijgen van institutionele, organisatorische en sociaal-culturele grenzen.

Leren. Het laatste element is leren en het creëren van een leeromgeving. Gieske et al. (2016, p.12) definiëren leren als 'de duurzame toename van kennis, inzichten en methoden, gedeeld door de betrokken actoren'. Leren is een continu proces van actie en reflectie waardoor kennis wordt verworven, gecombineerd en toegepast (Gieske et al., 2016). De meest succesvolle organisaties zijn organisaties die niet bang zijn om te falen en prioriteit geven aan leren, groeien en ontwikkelen op basis van ervaringen (OECD, 2019). Volgens Gieske et al. (2016) zijn belangrijke kenmerken van leervermogen: een reflectieve houding, tolerantie voor ambiguïteit en verandering, en openstaan voor nieuwe ervaringen, ideeën, kennis, expertise en contexten.

Reflecties, uitdagingen en strategieën

Op basis van de reflectieve monitoring gedurende de afgelopen jaren in MOVE21, hebben we rijke inzichten verkregen in de innovatiecapaciteit van de Living Lab-steden, deze bevindingen worden in dit hoofdstuk gedeeld. Eerst gaan we kort in op hoe de vertegenwoordigers van de Living Lab-steden terugkijken op hun leerproces met betrekking tot innovatiecapaciteit en de hun reflectie op de toegevoegde waarde van het concept. Daarna gaan we in op de uitdagingen waarmee zij binnen hun organisatie en bij de implementatie van innovatieprocessen worden geconfronteerd, en de strategieën die zij gebruiken om deze uitdagingen aan te pakken en te overwinnen.

Bij de gezamenlijke reflectie op de belangrijkste meerwaarde van het onderwerp innovatiecapaciteit, uitten de vertegenwoordigers van de Living Lab-steden dat het concept voor hen bijzonder nuttig is als een raamwerk of lens om de discussie rond innovatieve werkwijzen te structureren. Openstaan voor concepten zoals innovatiecapaciteit heeft bijgedragen aan de leerervaringen in het project en heeft een collectieve taal en begrip gecreëerd voor het type werk dat de stads-vertegenwoordigers doen en de barrières en uitdagingen die daarmee gepaard gaan. Bovendien helpt de collectieve taal om elkaar te begrijpen en impliciete kwesties waar iedereen mee te maken heeft explicieter te maken. De discussies met collega's worden als zeer waardevol gezien, omdat ze de mogelijkheid bieden om bepaalde uitdagingen of behoeften te specificeren. Dit creëert een gevoel van gedeelde last en dat de uitdagingen niet iets zijn waar één persoon alleen mee worstelt. Het bespreken van het onderwerp innovatiecapaciteit creëert een bewustzijn van de structuren waarin men opereert en helpt bij blootleggen van de condities in de organisatie die extra aandacht vragen. Dit resulteert in actieve betrokkenheid van medewerkers waarin zij eigenaarschap creëren over hun werkomgeving en groei.

Uitdagingen

Uit het reflectieve monitoringsproces in MOVE21, maar ook andere stedelijke innovatieprojecten, komen 15 veelvoorkomende uitdagingen met betrekking tot innovatiecapaciteit in publieke organisaties naar voren. Deze uitdagingen zijn in de afgelopen jaren verzameld en gevalideerd en worden hieronder gepresenteerd:

1. Het vertalen van abstracte, overkoepelende visies of doelen naar operationele maatregelen blijft moeilijk vanwege een beperkte afstemming tussen strategische, tactische en operationele niveaus binnen organisaties. Door het gebrek aan afstemming en integratie op visieniveau, ontstaan conflicterende belangen tussen domeinen en taken in de rest van de organisatie en uitvoering.
2. Er is een gebrek aan een overkoepelende visie op innovatie. De rol die innovatie zou moeten spelen bij het bereiken van doelen wordt meestal niet gespecificeerd. Innovatie wordt niet gezien als een kerntaak van publieke organisaties, en dus worden er weinig middelen toegewezen aan innovatie. Dit geeft de indruk dat innovatie slechts een 'bijbaantje' is, zonder ondersteuning en achtervang van leiderschap.
3. Mensen die werken aan innovatie in publieke organisaties voelen vaak een gebrek aan begrip, betrokkenheid, middelen en ondersteuning van hun ambtelijke leiders. De taken die zij op zich nemen worden vaak niet expliciet vermeld als onderdeel van hun functiebeschrijving, waardoor het aan het individu wordt overgelaten om te beslissen over hun 'innovatieve' werk, zonder gewaardeerd te worden voor hun vaardigheden en inspanningen.
4. Werken aan het implementeren van langetermijnstrategieën en/of -maatregelen in een publieke organisatie is uitdagend vanwege het temporele aspect van het politieke klimaat (met verkiezingen en mogelijke koers- en visieveranderingen) en het richten op kwesties en maatregelen die passen binnen de tijdlijn van het gekozen leiderschap (tot de volgende verkiezingen).
5. Gemeenten zijn nog steeds georganiseerd in sterke silo's. Als gevolg hiervan wordt het vaak als uitdagend ervaren om op een geïntegreerde manier te werken. Ambtenaren zijn afhankelijk van hun persoonlijke netwerken in de organisatie om gelijkgestemden te vinden en zijn afhankelijk van managers om te sturen op integrale cross-silo samenwerking.
6. De traditionele bureaucratische aard van publieke organisaties resulteert vaak in beperkte horizontale en verticale interne communicatie, beperkte flexibiliteit (zowel voor inhoud als proces en allocatie van middelen) en een risicomijdende houding ten opzichte van innovatie en experimentatie.
7. Publieke organisaties hebben vaak geen gestructureerde kennismanagement- en leer-mechanismen. Uitwisseling is sterk afhankelijk van de capaciteit en bereidheid van mensen om inzichten te delen, leerdoelen te creëren, te monitoren, te reflecteren en te evalueren. Het vastleggen van kennis en geleerde lessen in projecten wordt vaak niet geprioriteerd, gestandaardiseerd en vertaald naar de bredere organisatie.
8. Innovatie en business as usual (de bestaande verantwoordelijkheden, processen en procedures van de organisatie) zijn vaak gescheiden binnen publieke organisaties, waardoor er beperkte interactie is tussen de twee.
9. Er is een gebrek aan *learning loops*, zoals feedback- en feedforward loops (het opnemen van geleerde lessen uit eerdere projecten, programma's en processen). Daarom is het moeilijk om nieuwe processen en geleerde lessen te verankeren in nieuw startende projecten, programma's en beleid binnen de organisatie.
10. Vanwege de snelle doorstroom van medewerkers en een projectmatige aanpak, is het ingewikkeld om de noodzakelijke kennisbasis, creativiteit en in-house vaardigheden op te bouwen en te behouden. Het is ook vaak een uitdaging om gekwalificeerd personeel, dat openstaat voor nieuwe manieren van werken, aan te trekken en te behouden.
11. Publieke organisaties hebben uitdagingen bij het omgaan met risico's. Legitimiteit, stabiliteit en transparantie zijn kernwaarden van deze organisaties, dit creëert de perceptie dat er geen ruimte is voor falen (en dus leren) bij het besteden van publiek geld. Dit belemmert innovatie-processen.
12. Het actief betrekken van burgers in co-creatie processen is uitdagend. De intentie is er; echter, de betrokkenheid van burgers gaat vaak niet verder dan informeren.

13. Samenwerking met de private sector is complex. Er is tijd nodig om een bepaald niveau van vertrouwen tussen de partijen op te bouwen. Daarnaast maken aanbestedingsregels het erg moeilijk voor publieke organisaties om flexibele aanbestedingen op te zetten en om langdurige samenwerkingsovereenkomsten te realiseren buiten de scope van een project.
14. Hoewel netwerken in (in)formele netwerken een belangrijke rol kan spelen in innovatie-processen, wordt het niet actief gestimuleerd door publieke organisaties. Op individueel niveau nemen sommige ambtenaren deel aan netwerkactiviteiten, maar het zijn meestal geen activiteiten die actief worden gestimuleerd, en er is geen formeel overzicht of strategie voor het ondernemen van netwerkactiviteiten.
15. Werken aan innovatie na de looptijd van een project is moeilijk. De zogenaamde 'pilot-paradox' houdt in dat de voorwaarden die worden gecreëerd om de pilot succesvol te maken (bijvoorbeeld politieke steun, financiering, personeel) slechts tijdelijk zijn, wat het opschalen of voortzetten van innovatie buiten de levensduur van het project erg moeilijk maakt.

Strategieën

Bij het onderzoeken van het onderwerp innovatiecapaciteit zijn we ook verschillende succesvolle strategieën tegengekomen die steden implementeren of in het verleden hebben geïmplementeerd om uitdagingen op het gebied van innovatiecapaciteit aan te pakken. Deze strategieën worden hieronder in Tabel 2 uitgelicht. De strategieën zijn gesorteerd op basis van de elementen van het raamwerk voor innovatiecapaciteit. Let op: deze lijst van strategieën is niet uitputtend, maar is een verzameling van best practices en geleerde lessen die als inspiratie en kunnen worden gebruikt.

Tabel 2: Strategieën voor het vergroten van de innovatiecapaciteit

Element van innovatiecapaciteit	Strategieën
Leiderschap	Vind leiders die het belang van innoveren begrijpen en laat hen pleiten voor innovatie. Dit type leiderschap richt zich op het faciliteren van de randvoorwaarden voor innovatie.
	Creëer een organisatiebrede innovatieagenda met duidelijke mijlpalen, KPI's, en een tijdlijn om strategische doelen te operationaliseren. Formuleer hierbij een verwachting voor hoe innovatie kan bijdragen aan maatschappelijke doelen.
	Frame innovatiebehoeften door ze te verbinden met urgente kwesties of politiek relevante onderwerpen. Op deze manier wordt politieke steun gewaarborgd en weerstand verminderd.
Organisatie	Creëer een organisatiecultuur voor innovatie, waarbij ruimte wordt geboden voor het nemen van risico's en het leren van mislukkingen, waar innovatieve initiatieven omarmd worden en communicatie en interactie tussen afdelingen wordt gefaciliteerd en gestimuleerd.
	Organiseer innovatief werk binnen de bestaande organisatie, niet als een apart, leuk, extra traject. Innovatie moet worden ingebed binnen de grenzen en voorwaarden van de bestaande organisatie.
	Elk team moet ook mensen met innovatie skills hebben om vernieuwde manieren van werken en het aanpakken van uitdagingen te waarborgen. Dit moet zich vertalen in teksten in vacatures waarin expliciet naar deze soorten vaardigheden wordt gevraagd.

Kennismanagement	Creëer voldoende on-boarding en off-boarding om een collectieve kennisbasis te waarborgen en opgebouwde kennis vast te leggen en te delen door middel van bijvoorbeeld mentorschapsprogramma's, on-the-job-training en samenwerking tussen afdelingen.
	Organiseer uitwisseling tussen afdelingen en organisatieonderdelen of verschillende organisaties om elkaars contexten, taal, en best practices beter te begrijpen en om samenwerking te verbeteren.
	Zorg voor training en ondersteuning om ervoor te zorgen dat medewerkers de nodige vaardigheden en middelen hebben om effectief kennis te beheren, gebruiken en delen.
Netwerk	Neem actief deel aan dialogen met externe partijen over (de noodzaak van) innovatie. Het creëren van externe validatie en erkenning, urgentie en positieve media-aandacht kan helpen bij het framen en communiceren over het belang van innovatie.
	Erken het belang en de toegevoegde waarde van informele netwerken, zowel intern als cross-organisatie. Ze zijn vaak gebaseerd op gedeelde interesses en vertrouwen en kunnen samenwerking, kennisdeling en coalitievorming bevorderen.
	Wijs boundary spanners aan. Het vervullen van deze brugfunctie, of het vermogen om op een dergelijke manier te opereren, is zeer waardevol en essentieel voor innovatieprojecten en vereist een meer 'vrije' rol waarmee iemand te ruimte krijgt om zich tussen en over grenzen te bewegen
Leren	Leren is een expliciet en prioritair onderdeel van de cultuur, waarbij structureel middelen worden toegewezen voor (organisatie)leren. Leiderschap creëert ruimte om te leren en te experimenteren.
	Maak van leren en samenwerken een expliciet doel van het innovatieproces en vermijd resultaatgerichte doelen. Zelfs als een project niet 'succesvol' is, zijn er toch relevante lessen en is de innovatie-inspanning dus niet verspild.
	Vertaal succesvolle lessen, innovaties en nieuwe methoden terug naar standaard organisatiepraktijken en -procedures om op te schalen en om de innovatie-inzichten te 'normaliseren' en standaardiseren voor de bredere organisatie.

Aan de slag met innovatiecapaciteit

Het MOVE21-project heeft waardevolle inzichten in organisatiestructuren van de Living Lab-steden opgeleverd en heeft het belang van voortdurende monitoring, ondersteuning en betrokkenheid bij innovatieprocessen benadrukt. Er zijn blijvende inspanningen nodig om een innovatiever organisatieklimaat te ontwikkelen en om de geïdentificeerde uitdagingen en barrières aan te pakken. Voor stedelijke professionals die zelf aan de slag willen gaan met innovatiecapaciteit, hebben we een vierstappenaanpak ontwikkeld.

Stap 1: Voer een nulmeting uit

Doel: Een duidelijk beeld krijgen van de huidige innovatiecapaciteit van uw stad door data te verzamelen over haar sterke en zwakke punten.

- Verspreid enquêtes en neem interviews af met medewerkers in verschillende afdelingen om data te verzamelen over de percepties van innovatiecapaciteit.
- Beoordeel uw organisatie aan de hand van de vijf belangrijkste elementen van innovatiecapaciteit: leiderschap, organisatie, kennismanagement, netwerk en leren.
- Deze nulmeting geeft inzicht in de context, sterke punten en uitdagingen van de stad.

Stap 2: Identificeer de voornaamste uitdagingen

Doel: Identificeer de belangrijkste uitdagingen van uw organisatie op het gebied van innovatiecapaciteit.

- Zoek naar patronen in de reacties van de enquêtes en interviews. Zijn er gemeenschappelijke zorgen? Herkent u de gemeenschappelijke uitdagingen of komen er nieuwe naar voren?
- Sorteer de geïdentificeerde uitdagingen op hun impact op de innovatiecapaciteit van uw stad en naar de mate waarin u ze kunt aanpakken. Richt u op de meest urgente uitdagingen die u persoonlijk kunt beïnvloeden.

Stap 3: Identificeer strategieën voor actie

Doel: Identificeer strategieën om de belangrijkste uitdagingen aan te pakken en faciliteer de collectieve discussie en het plannen van acties.

- Breng een groep collega's samen om de geïdentificeerde uitdagingen te bespreken en om gezamenlijk strategieën te ontwikkelen om deze te overwinnen.
- Begin met het focussen op een specifieke uitdaging. Laat deelnemers de onderliggende oorzaken van de uitdaging blootleggen.
- Ga vervolgens verder met brainstormen over mogelijke oplossingen. Gebruik de lijst met strategieën van MOVE21 als startpunt om de discussie te inspireren.

Stap 4: Creëer een gedetailleerd actieplan

Doel: Creëer een gedetailleerd actieplan om de belangrijkste uitdagingen aan te pakken, begin met kleine stappen en ontdek welk mandaat en andere betrokkenheid of middelen nodig zijn.

- Breek de strategieën op in kleinere, actiegerichte stappen met duidelijke tijdlijnen en verdeling van verantwoordelijkheden. Zorg ervoor dat elke vertegenwoordiger begrijpt welke rol hij/zij speelt bij het bereiken van deze mijlpalen.
- Zorg ervoor dat elke actie een duidelijke eigenaar heeft binnen de organisatie. Ga op zoek naar de nodige middelen om de implementatie van het actieplan te realiseren.

Referenties

Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational Learning*. Addison-Wesley Pub. Co.

Avelino, F., Wittmayer, J. M., Pel, B., Weaver, P., Dumitru, A., Haxeltine, A., & O’Riordan, T. (2019). Transformative social innovation and (dis) empowerment. *Technological Forecasting and Social Change*, 145.

Beers, P. J., & Van Mierlo, B. (2017). Reflexivity and Learning in System Innovation Processes. *Sociologia Ruralis*, 57(3), 415–436. <https://doi.org/10.1111/soru.12179>

Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011a). An innovative public sector? Embarking on the innovation journey. In *Innovation in the Public Sector* (pp. 197-221). Palgrave Macmillan, London.

Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011b). Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges. In *Innovation in the Public Sector* (pp. 3–32; pp. 197-221). Palgrave Macmillan, London.

Bekkers, V., & Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209–213.

Borrás, S., Haakonsson, S., Hendriksen, C., Gerli, F., Poulsen, R. T., Pallesen, T., ... & Larsen, H. (2024). The transformative capacity of public sector organisations in sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 53, 100904.

- Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2022). Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks. *Science and Public Policy*, 49, 905–914.
- Gieske, H., Van Buuren, A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal*, 21(1), 1.
- Haddad, C. R., Nakić, V., Bergek, A., & Hellsmark, H. (2022). Transformative innovation policy: A systematic review. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 43.
- Heezen, M., Slob, A., & Van Maasakkers, M. (2021). D6.1: Reflective Monitoring Guide. Verkregen via MOVE21: <https://move21.eu/learn/>
- Hölscher, K., Frantzeskaki, N., & Loorbach, D. (2019). Steering transformations under climate change: Capacities for transformative climate governance and the case of Rotterdam, the Netherlands. *Regional Environmental Change*, 19(3).
- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5).
- Kattel, R., Mazzucato, M., Collington, R., Fernandez-Monge, F., Gronchi, I., & Puttick, R. (2024). Public sector capacity matters, but what is it? Medium, Public sector capacity matters, but what is it? | by UCL Institute for Innovation and Public Purpose | UCL IIPP Blog | Medium.
- Lewis, J. M., & Ricard, L. M. (2015). Innovation capacity in the public sector: A framework for comparative analysis. Chapter in *The Commonwealth Governance Handbook*, 44-47.
- Lewis, J. M., Ricard, L. M., & Klijn, E. H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 288–307.
- Lindhult, E. (2016, June). Sustainability oriented innovation capacity in cities. In *ISPIM Innovation Symposium* (p. 1-14). The International Society for Professional Innovation Management (ISPIM).
- Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803-815.
- Meijer, A. (2019). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617–627.
- MOVE21. (2023). Why MOVE21? Reasons behind the project. Verkregen via MOVE21: <https://move21.eu/why/>
- OECD. (2019). Enhancing Innovation Capacity in City Government. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/f10c96e5-en>
- Parjanen, S., Melkas, H., & Uotila, T. (2011). Distances, knowledge brokerage and absorptive capacity in enhancing regional innovativeness: A qualitative case study of Lahti region, Finland. *European Planning Studies*, 19(6), 921-948.
- Timeus, K., & Gascó, M. (2018). Increasing innovation capacity in city governments: Do innovation labs make a difference? *Journal of Urban Affairs*, 40(7), 992-1008.
- Tomalty, R. (2017). A systems approach to urban innovation. Future Cities Canada. Verkregen via: <https://futurecitiescanada.ca/downloads/2018/FCCInnovation201808.pdf>
- Van Arkel, T., & Tromp, N. (2023). Een ontwerpende aanpak voor maatschappelijke opgaven: waar hebben we het over? *Working Paper*.
- Van Mierlo, B. (2010). Reflexive monitoring in action: A guide for monitoring system innovation projects. Wageningen UR, Communicatie en Innovatiestudies. Verkregen via: <http://edepot.wur.nl/149471>

Middelgrote steden als brug over de beleid-naar-implementatie kloof voor klimaatadaptatie?

De Klimaat-Adaptatie-Governance-Arrangementen schop

Allard Hans Roest, Margo van den Brink, Britta Restemeyer, Floris Cornelis Boogaard en Ina Horlings

Stellingen

“De beleids- naar implementatiekloof voor “iedere schop in de grond klimaatadaptief” kan alleen maar worden overbrugd met duidelijkere nationale richtlijnen hebben”

“Klimaatadaptatie vraagt om een “leren-door -te-doen” aanpak, maar als we geen handvaten hebben om te leren, wat doen we dan eigenlijk?”

“Een KAGA aanpak kan bijdragen aan het afgraven van de verschillende elementen van klimaatadaptatiebeleid”

Middelgrote steden als brug over de beleid-naar-implementatie kloof voor klimaatadaptatie?

De klimaat-adaptatie-governance-arrangementen schop

Allard Hans Roest, Margo van den Brink, Britta Restemeyer, Floris Cornelis Boogaard en Ina Horlings

1. Iedere schop in de grond klimaatadaptief

De gevolgen van klimaatverandering worden steeds zichtbaarder, met name in stedelijke gebieden. De directe en indirecte effecten van extreme neerslag, droogte en hitte, worden nadrukkelijker gevoeld in het stedelijke gebied. Zo vonden de afgelopen jaren meerdere extreme weersomstandigheden plaats met aanzienlijke maatschappelijke impact. Denk bijvoorbeeld aan de wateroverlast in Limburg, Wallonië en aangrenzend Duitsland in 2021, de regionale hittegolven in september 2023, en de combinatie van een uitzonderlijk natte winter en een extreem droog voorjaar in 2024.

Om deze negatieve effecten op te vangen, zijn Nederlandse overheden sinds 2018 via het Delta-programma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) verplicht om een klimaatadaptatiebeleid te formuleren. Het DPRA biedt daarbij ruimte voor maatwerk in doelstellingen en aanpak. Het bijbehorende credo luidde: “Iedere schop in de grond is klimaatadaptief.” Ter ondersteuning hiervan overhandigde voormalig Deltacommissaris Peter Glas bij de overdracht van zijn functie in 2023 symbolisch een schop aan zijn opvolger, Co Verdaas.

Dit ogenschijnlijk eenvoudige motto blijkt in de praktijk echter weerbarstig. Klimaatadaptatie verdwijnt in de uitvoeringspraktijk al snel naar de achtergrond, ondergesneeuwd door een veelheid aan andere ruimtelijke en maatschappelijke opgaven. En dat terwijl de opgave op papier overzichtelijk lijkt: koppel hemelwater af, vergroot het schaduwdek, en plant strategisch bomen. In de praktijk blijken deze maatregelen echter sterk verweven met bredere vraagstukken rondom verantwoordelijkheidsverdeling, financiering en ruimtegebruik. Hoewel deze thema's steeds vaker een plek krijgen in beleidsstukken, blijft de daadwerkelijke uitvoering vaak achter. De kloof tussen beleid en praktijk vormt daarmee een hardnekkige barrière voor overheden om het doel te behalen om in 2050 klimaatadaptief te zijn.



Figuur 1: De kloof tussen beleid en implementatie van “Iedere schop in de grond klimaatadaptief” (Afbeelding door Wouter Roest)

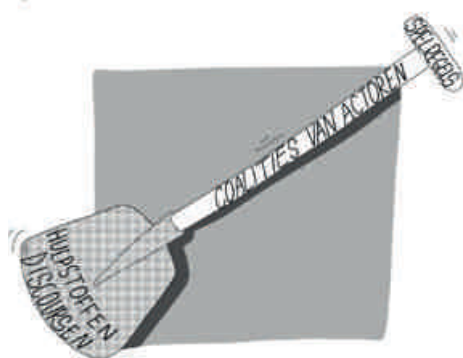
In dit artikel pakken we figuurlijk 'de schop op' en graven we dieper in de governance van klimaatadaptatie. We analyseren de kansen en belemmeringen anno 2025, met specifieke aandacht voor de rol van middelgrote steden. In deze studie zoomen we in op de casus van Groningen, een stad die al sinds 2016 actief bezig is met klimaatadaptatiebeleid. Groningen heeft klimaatadaptatie verwerkt in een ontwerptraad, waarin het één van de hoofddimensies van stedelijke ontwikkeling is. Het artikel sluit af met conclusies en aanbevelingen voor een effectievere en veerkrachtigere klimaatadaptatieve governance.

2. De KAGA-schep: een instrument om klimaatadaptatief beleid af te graven

Om beter te begrijpen waarom het in de praktijk lastig is om 'iedere schop in de grond klimaatadaptatief' te maken, is een analytisch kader nodig dat recht doet aan de bestuurlijke complexiteit van klimaatadaptatie. Deze opgave raakt meerdere beleidsdomeinen, bestuurslagen en actoren, en vereist daarmee een instrument dat elk van deze lagen goed kan scheiden. In de keuze voor dit instrument bouwt deze studie voort op het werk van Van Tatenhove et al. (2000) en Arts et al. (2006) binnen het domein van beleids- en governance-arrangementen. Hun raamwerk onderscheidt vier onderling samenhangende dimensies:

- Discoursen – de manier waarop klimaatadaptatie wordt geframed en geproblematiseerd;
- Coalities van actoren – de netwerken van betrokken partijen;
- Spelregels – formele en informele instituties, zoals wet- en regelgeving;
- Macht en hulpbronnen – de verdeling van financiële middelen, kennis en bevoegdheden.

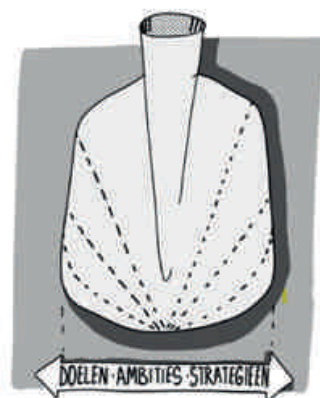
Deze dimensies bepalen samen hoe klimaatadaptatiebeleid wordt vormgegeven en hoe het in de praktijk functioneert. In dit onderzoek is dit raamwerk toegepast en aangepast voor de analyse van zogeheten Klimaatadaptatieve Governance-Arrangementen (KAGA), grafisch weergegeven als de KAGA-schep in Figuur 2.



Figuur 2: De KAGA schop
(Afbeelding door Wouter Roest)

2.1 Discoursen: De punt van de KAGA schop

Discoursen verwijzen naar de wijze waarop een thema wordt gedefinieerd en geïnterpreteerd in termen van risico's, doelen, ambities en strategieën (Restemeyer et al., 2018; Wiering & Immink, 2006). Samen bepalen deze factoren de scherpheid van jouw/ het klimaatadaptatiebeleid en geven het richting aan de rest van jouw/deaanpak (Figuur 3). Binnen de klimaatadaptatie gaat het ten eerste om de perceptie van risico's, zowel directe (bijv. overstromingen) als indirecte risico's, bijvoorbeeld overlast-situaties rond koele plekken (Termeer et al., 2017). Deze risicopercepties vormen een belangrijke basis voor het formuleren van doelen en beleidsambities. Ten tweede is van belang in hoeverre gemeenten



Figuur 3: Grafische weergave discoursen
(Afbeelding door Wouter Roest)

erin slagen om deze risico's te vertalen naar concrete, werkbare doelstellingen. In de praktijk blijkt dit vaak te leiden tot kortetermijnoplossingen die inspelen op zichtbare problematiek (zoals wateroverlast op specifieke locaties), terwijl de literatuur pleit voor een meer integrale en langetermijnbenadering van klimaatadaptatie binnen ruimtelijke ontwikkeling (Klock & Kluck, 2018; Termeer et al., 2017).

Tot slot spelen strategieën en ontwerpprincipes een sleutelrol in de operationalisering van deze doelen. Daarbij is een trend zichtbaar van technische oplossingen ('harde' infrastructuur zoals dijken) naar meer natuurlijke of multifunctionele oplossingen ('zachte' infrastructuur zoals sponssteden) (Fletcher et al., 2015). Samen bepalen deze drie factoren de klimaatadaptatie-agenda.

2.2 Coalities van Actoren: De hefboom van KAGA

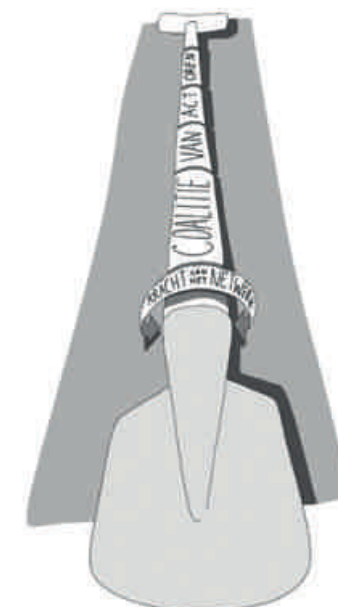
Coalities van actoren beschrijven hoe verantwoordelijkheden en rollen verdeeld zijn in besluitvorming en uitvoering (Hegger et al., 2017; Termeer et al., 2017). De effecten van extreem weer stoppen niet bij administratieve grenzen; effectieve klimaatadaptatie vereist dan ook samenwerking tussen verschillende overheden, bewoners en bedrijven (Wamsler & Raggars, 2018). Met andere woorden: klimaatadaptatie vraagt om een multi-schaal, multi-sectoraal en multi-actor aanpak, waarbij de coalities van actoren samen het hefboomeffect van klimaatadaptatie bepalen, oftewel de steel van de KAGA-schep (Figuur 4).

Binnen en tussen bestuurslagen worden keuzes gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden. Twee benaderingen zijn te onderscheiden: 'mainstreaming' en 'dedication' (Uittenbroek, 2024). In het geval van *mainstreaming* worden verantwoordelijkheden verspreid over sectoren en bestuurslagen, zodat maatregelen op het meest geschikte niveau kunnen worden gerealiseerd. Bij *dedication* wordt één afdeling of organisatie expliciet verantwoordelijk gesteld voor de voortgang. Beide vormen kennen voor- en nadelen en bepalen hoe kennis en hulpbronnen worden benut in het planningsproces (Brouwer et al., 201).

Als laatste vraagt klimaatadaptatie om betrokkenheid van bedrijven en de samenleving. Het betrekken van deze stakeholders vraagt om meer dan alleen het draagvlak voor maatregelen, maar ook om actieve betrokkenheid in de implementatie van klimaatadaptatieve voorzieningen en gedragsverandering in private ruimten (Termeer et al., 2017; Wamsler & Brink, 2014). Samen bepalen de coalities van actoren de mate waarin hulpstoffen kunnen worden aangeroepen en kan hiermee dienen als hefboom om klimaatadaptatieve voorzieningen te implementeren.

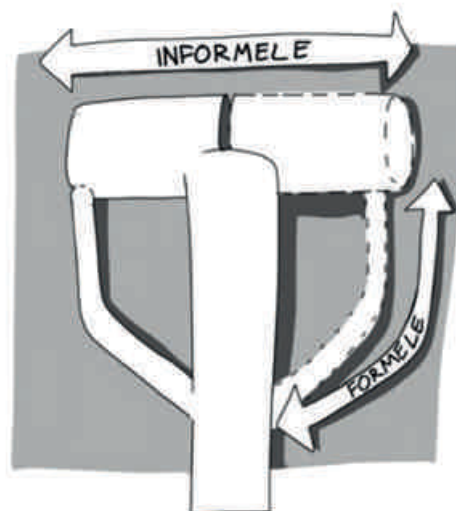
2.3 Wetten en regels: Handvatten voor KAGA

Spelregels omvatten de formele en informele instituties die beleidsprocessen structureren en geven je daarmee handvatten om iedere schop in de grond klimaatadaptatief te laten zijn (Figuur 5). (Termeer et al., 2017).



Figuur 4: Grafische weergave Coalities
(Afbeelding door Wouter Roest)

Formele instituties — zoals regelgeving, financieringskaders en inpassingsprocedures — bepalen in belangrijke mate wat er mogelijk is op het gebied van klimaatadaptatie (Arts et al., 2006). Hiermee kunnen formele instituties meer grip op klimaatadaptatie geven. In de praktijk blijken deze spelregels vaak versnipperd of onduidelijk, wat de implementatie van klimaatadaptatieve voorzieningen belemmert (Arteaga et al., 2023). Daarnaast spelen informele instituties een belangrijke rol in het vaststellen van de mate van grip op adaptatievoortgang. Dit zijn bijvoorbeeld interpersoonlijke relaties, gewoonten en de bedrijfscultuur rond samenwerking (Molenveld et al., 2020; Trell & Van Geet, 2019). De wisselwerking tussen formele en informele instituties is een belangrijke bijdragende factor in de kloof tussen beleid en uitvoering.



Figuur 5: Grafische weergaven wetten en regels (Afbeelding door Wouter Roest)

Een goed voorbeeld is monitoring en evaluatie. Formeel stellen veel gemeenten indicatoren om de voortgang op het gebied van klimaatadaptatie inzichtelijk te maken (zoals het aantal afgekoppelde vierkante meters) en leggen ze monitoringsprocedures vast (Spearman & McGray, 2011). Maar of deze monitoring daadwerkelijk bijdraagt aan leerprocessen, hangt af van informele aspecten zoals open communicatie, vertrouwen en een cultuur waarin fouten bespreekbaar zijn. Door de samenhang tussen formele en informele spelregels te versterken, kan de implementatiekloof worden verkleind (Georgeson et al., 2016; Wamsler & Riggers, 2018).

2.4 Hulpbronnen: Hoe veel werk kan een KAGA verzetten

De laatste dimensie betreft de beschikbaarheid en inzet van middelen, zoals ruimte, kennis, menselijk en financieel kapitaal. Met andere woorden, grondstoffen en macht bepalen hoeveel materiaal je kunt verzetten met de klimaatadaptatieve schop (figuur 6). Deze middelen bepalen hoe klimaatadaptatieve maatregelen worden ontworpen, gerealiseerd en beheerd (Termeer et al., 2017).



Figuur 6: Grafische weergaven hulpbronnen (Afbeelding door Wouter Roest)

Allereerst is fysieke ruimte schaars, vooral in stedelijke omgevingen. Omdat klimaatrisico's zich niets aantrekken van perceel- of gemeentegrenzen, is de beschikbaarheid van zowel publieke als private ruimten van belang bij de selectie en implementatie van maatregelen (Kleerekoper, 2016; Roest, 2023). Daarnaast is technische kennis nodig voor ontwerp en beheer, maar ook ervarings- en lokale kennis van bewoners is cruciaal om maatregelen ruimtelijk inpasbaar te maken, draagvlak te creëren voor de implementatie en het functioneren van maatregelen op lange termijn veilig te stellen (Leon et al., 2015; Ziervogel et al., 2022).

De inzet van deze kennis vereist menselijk kapitaal: voldoende tijd, deskundigheid en capaciteit om tot integrale en inclusieve plannen te komen, maar ook om na afloop van projecten kennis te borgen en over te dragen (Madsen et al., 2019). Financieel kapitaal vormt een aanvullende randvoorwaarde, maar wordt momenteel veelal projectmatig ingezet, wat structurele adaptatie belemmert (Keenan et al., 2019).

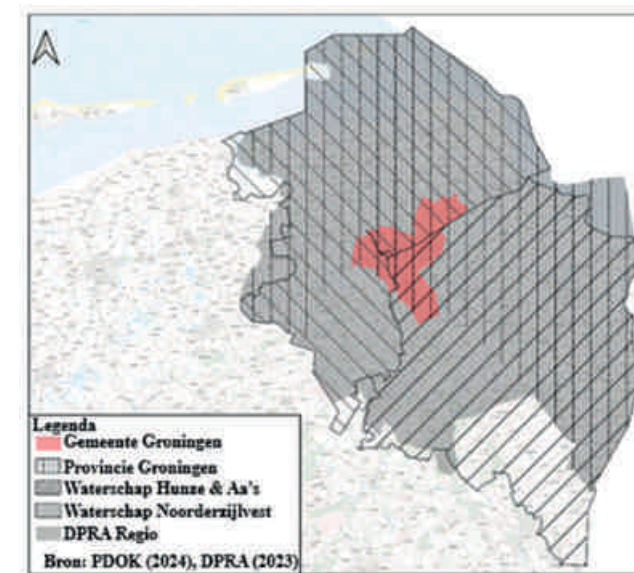
Een belangrijk aandachtspunt is dat financiering en bemensing vaak vanuit het waterdomein komen. Hierdoor bestaat het risico dat klimaatadaptatie wordt beperkt tot waterproblematiek, terwijl juist een integrale aanpak nodig is om de adaptieve capaciteit op lange termijn te versterken (Calliari et al., 2022). Nieuwe, domein-overstijgende vormen van financiering en organisatie zijn daarom noodzakelijk.

3. Onderzoekskader en casus

Om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van Klimaatadaptatieve Governance Arrangementen (KAGA), hanteren we in deze studie de metafoor van de KAGA-schop. In deze studie passen we dit instrument toe op een middelgrote stad. De wetenschappelijke literatuur wijst steeds vaker naar dit type stad, omdat zij door hun beperkte menselijk en financieel kapitaal vaak broedplaatsen zijn voor institutionele innovatie (Fila et al., 2024; Häußler & Haupt, 2021).

Om de KAGA-schop toe te passen, is een verdiepende casusanalyse uitgevoerd voor de stad Groningen, een koploper op het gebied van klimaatadaptatiebeleid. Sinds 2016 heeft de stad verschillende beleidsinstrumenten ontwikkeld, waaronder een ontwerp- en beheerleidraad en een hemelwaterverordening die private bijdragen aan wateropvang kan verplichten. Groningen maakt bovendien deel uit van een omvangrijke DPRA-regio met meerdere overheidslagen (figuur 7).

Voor de analyse zijn 16 beleidsdocumenten gecodeerd en 18 semi-gestructureerde interviews gehouden met beleidsmakers en praktijkpartners. Deze gaven inzicht in de vier 'bladen' van de schop—discoursen, coalities, regels en hulpbronnen—en hoe deze in de lokale en regionale praktijk gestalte krijgen.



Figuur 7: Groningen (stad) en diens DPRA-regio

4. KAGA in Groningen

4.1 Discoursen in Groningen: van water naar ruimtelijke kwaliteit

Wanneer gekeken wordt naar de discoursen in Groningen, valt op dat gedurende de jaren de klimaatadaptatieve doelstellingen zijn verbreed en verscherpt. Waar in het begin van het klimaatadaptatiebeleid de focus lag op het voorkomen van wateroverlast, na grote overstromingen in 1998 en 2012, hebben deze overstromingen geleid tot een sterke focus op de regionale context. Dit komt doordat; 1) maatregelen in de complexe binnenstad niet altijd mogelijk zijn en 2) maatregelen beneden- en bovenstrooms kunnen bijdragen aan een optimale vorm van klimaatadaptatie. Bij deze aanpassing is het uiteindelijke doel om Groningen en diens omgeving tot een sponsregio te maken door: water af te voeren via natuurlijk verloop, water vast te houden voor periodes van droogte, waardoor vegetatie en verdamping kunnen bijdragen aan het tegengaan van hittestress.

Het implementeren van deze maatregelen is ingewikkeld. Om deze reden is Groningen aan het experimenteren met nieuwe beleidsprincipes gericht op ruimtelijke kwaliteit. Door deze aanpak kunnen klimaatadaptatie en andere opgaven in de bebouwde omgeving gekoppeld worden, waarbij de verblijfswaarde van een plek leidend wordt in de inrichting. Begin dit jaar is deze aanpak ook onderdeel geworden van het beheerprogramma van de gemeente. Hierdoor kan ruimtelijke kwaliteit een gemeenschappelijke taal worden binnen de gemeente en klimaatadaptatie daarmee ook een standaardonderdeel van beleid, projecten en dagelijks beheer kan worden. Hiermee wordt het concept klimaatadaptatie verbreed en concreet gelinkt aan andere doelstellingen van de stad. Ondanks deze ambitie is de mate waarin dit wordt toegepast nog beperkt, met name door dilemma's in andere dimensies van de governance-aanpak.

4.2 Coalities van actoren: Klimaatadaptatie als een overbruggend concept

De aanpak van Groningen, waarbij ruimtelijke kwaliteit leidend wordt, draagt bij aan het mainstreamen van klimaatadaptatie, waarbij verantwoordelijkheden worden verdeeld onder meerdere beleidsdomeinen. Beleidsstukken en interviews tonen aan dat het thema steeds vaker vroegtijdig op tafel komt, mede dankzij institutionele dragers als ontwerpprincipes en project-structuren. Hiermee verschuift klimaatadaptatie van een thema waarvan de integratie sterk afhankelijk was van de gesprekken bij de koffiezetautomaat naar een meer integraal thema binnen stedelijke ontwikkeling.

Op regionaal niveau dragen sterke interpersoonlijke relaties bij aan een effectieve afstemming van beleids- en beheerdoelen. Alhoewel hierbij wel gesteld moet worden dat de kennisvoorsprong van de gemeente soms leidt tot een situatie waarin Groningen vaak voorloopt op omliggende gemeenten, wat kennisdeling soms bemoeilijkt. Om deze reden zoekt Groningen als stad actief de samenwerking met netwerken op, om zo concrete vragen omtrent klimaatadaptatie met gelijk-gestemde gemeenten te kunnen bespreken.

Wanneer gekeken wordt naar participatie en klimaatadaptatie, is zichtbaar dat Groningen de geboorteplek van Operatie Steenbreek is. Participatie van bewoners en bedrijven is een speerpunt dat naar voren komt in beleid en interviews. Ondanks dit blijkt participatie in de praktijk vaak weerbarstiger te zijn dan verwacht, soms door strikt geformuleerde projectdoelen waardoor minder mogelijk is dan bewoners of bedrijven zouden willen, en soms omdat klimaatadaptatie ondergeschikt is aan grotere problemen in een wijk (bijvoorbeeld armoede of veiligheid). Het hefboomeffect van participatie in de implementatie van klimaatadaptatieve maatregelen in zowel publieke als private ruimtes is daarmee sterk afhankelijk van het type project en de betrokken ambtenaren.

4.3 Wet- en regelgeving: Van lineaire naar cyclische processen

Momenteel is klimaatadaptatie nog veelal een lineair proces in de gemeente, waarbij projecten starten bij project- of beleidsteams, daarna worden beoordeeld door stadsingenieurs en uiteindelijk terecht komen bij de uitvoering. Hierbij komen domeinen elkaar slechts sequentieel tegen, wat wederzijdse leerprocessen en het combineren van opgaven belemmert. De gemeente is langzaam aan het verschuiven richting een cyclische aanpak. Een voorbeeld hiervan is de koppelkansenkaart, waarin wordt gestimuleerd om bij nieuwe projecten te kijken naar andere ontwikkelingen in de omgeving. Daarnaast draagt het college van burgemeester en wethouders actief bij aan het prioriteren van klimaatadaptatie in projecten en processen. Hiermee krijgt de gemeente meer en meer grip op de integratie van klimaatadaptatie in projecten en beleid.

Tot slot ontwikkelt de gemeente steeds meer formele procedures en wetten omtrent klimaatadaptatie. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe hemelwaterverordening die het verplicht stelt om concrete klimaatadaptatiedoelen betreffende wateropslag op te stellen voor percelen van groter dan 150 vierkante meter. Deze verordening is een formele regel die gebruikt zou kunnen worden in de hele stad, maar alleen wordt toegepast bij nieuwe gebiedsontwikkelingen. Ondanks deze stevige handvaten voor klimaatadaptatie blijkt het in de praktijk nog lastig om de voortgang te monitoren en lessen te leren van al deze processen.

4.4 Hulpbronnen: De zoektocht naar ruimte en aanpakkers in een compacte stad

De stad Groningen is een compacte stad en wil dit in de toekomst ook blijven, wat de publieke ruimte voor de implementatie van klimaatadaptatieve voorzieningen sterk onder druk zet. Om deze reden biedt de gemeentesubsidies aan om bewoners en bedrijven te stimuleren zelf klimaatadaptatieve voorzieningen te realiseren. Samen met de hemelwaterverordening laat dit zien dat de gemeente steeds meer inzet op de persoonlijke verantwoordelijkheid van diens inwoners om bij te dragen aan klimaatadaptatie. Desondanks blijft de mate waarin subsidies worden aangevraagd in verschillende wijken beperkt.

De gemeente geeft aan dat er voldoende kennis in huis is om goede keuzes te maken omtrent klimaatadaptatie. Groningen werkt actief samen met regionale en lokale partners in het maken van keuzes rondom klimaatadaptatie. Daarnaast heeft de gemeente goede banden met lokale kennisinstellingen, wat kan bijdragen aan het vergaren van kennis over hun aanpak.

Ondanks dat de gemeente goed inzicht heeft in de ruimtelijke dimensie van klimaatadaptatie en ervaart dat ze voldoende kennis heeft om aan de slag te gaan, blijkt beperkte personele capaciteit een hardnekkige bottleneck in de implementatie van maatregelen: projecten volgen elkaar snel op, waardoor reflectie en leerprocessen vaak onder druk staan.

Financiering van klimaatdaptieve maatregelen is sterk geconcentreerd in het water- en rioleringsplan (86% van het budget), wat de integratie van thema's als hitte of droogte in plannen bemoeilijkt. Groningen werkt aan nieuwe financieringsvormen met regionale partners, maar structurele nationale ondersteuning blijft volgens de meeste respondenten cruciaal om zeker te zijn dat er voldoende werk verzet kan worden om klimaatadaptief te zijn in 2050.

5. Discussie en conclusie

Om in 2050 klimaatadaptief te kunnen zijn, moet elke schop in de grond bijdragen aan klimaatadaptatie. In de praktijk blijkt dit streven echter weerbarstig. Daarom hebben we in dit artikel de

KAGA-schop geïntroduceerd: een analysekader dat helpt inzicht te krijgen in welke governance-aspecten bijdragen aan succesvolle klimaatadaptatie, met het oog op betere kennisoverdracht tussen projecten en steden. Tabel 1 vat de belangrijkste opgaven en kansen per dimensie samen.

Klimaatadaptatie vereist integrale werkwijzen om verschillende klimaatrisico's het hoofd te bieden. In Groningen zien we dat het beleid en de procedures steeds integraler worden, maar dat de afhankelijkheid van water- en rioleringsbudgetten de realisatie van brede adaptatiemaatregelen beperkt. Hoewel ambtenaren ambities hebben om domeinoverstijgend en langetermijngericht te werken, blijkt dit in de praktijk lastig uitvoerbaar.

KAGA-dimensie	Barrières bij het opstellen van KAGA	Kansen bij het opstellen van KAGA
Discoursen	Het integreren van meerdere klimaatrisico's in klimaatadaptatiebeleid	Het ontwikkelen van een holistische benadering, waarbij klimaatadaptatie wordt verbonden aan andere stedelijke opgaven
Coalities van actoren	Het spreiden van verantwoordelijkheden over sectoren, bestuurslagen en actoren	Het benutten van sterke interpersoonlijke relaties om klimaatadaptatie mee te nemen in beleid en uitvoering
Wet- en regelgeving	Het vastleggen van duidelijke procedures waarin klimaatadaptatie is geborgd en waarin ruimte is voor leren	Het invoeren van een cyclische adaptatieaanpak en het formaliseren van de rol van bewoners en bedrijven via beleid
Hulpstoffen	Het structureel organiseren van ruimte, capaciteit, kennis en financiële middelen	Het vinden van een balans tussen lokale ervaringskennis en technische expertise bij planvorming

Tabel 1: Kansen en barrières bij het opstellen van KAGA

Om deze padafhankelijkheden te doorbreken, zijn nieuwe werkwijzen nodig, waarin beleids- vernieuwing en sterke interpersoonlijke relaties leiden tot meer holistische benaderingen. In Groningen wordt dit onder andere vormgegeven door klimaatadaptatie te koppelen aan leefkwaliteit en via samenwerking met regionale en private actoren. Hiermee wordt niet alleen de beperkte openbare ruimte benut, maar ook de ruimte buiten en binnen percelen.

Toch blijven er valkuilen. Met name het gebrek aan personele capaciteit belemmert zowel de uitvoering als het leren van projecten. Monitoring van voortgang en het delen van inzichten blijven achter. Vervolgonderzoek is nodig naar hoe deze leerprocessen versterkt kunnen worden en hoe de effectiviteit van integrale adaptatiestrategieën op langere termijn kan worden beoordeeld.

Referenties

Arts, B., Leroy, P., van Tatenhove, J., 2006. Political modernisation and policy arrangements: A framework for understanding environmental policy change. *Public Organization Review* 6, 93–106. <https://doi.org/10.1007/s11115-006-0001-4>

Restemeyer, B., van den Brink, M., Woltjer, J., 2018. Resilience unpacked—framing of ‘uncertainty’ and ‘adaptability’ in long-term flood risk management strategies for London and Rotterdam. *European Planning Studies* 26, 1559–1579. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1490393>

Roest, A. H., Weitkamp, G., van den Brink, M., & Boogaard, F. (2023). Mapping spatial opportunities for urban climate adaptation measures in public and private spaces using a GIS-based Decision Support Model. *Sustainable Cities and Society*, 96. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2023.104651>

Arteaga, E., Nalau, J., Biesbroek, R., Howes, M., 2023. Unpacking the theory-practice gap in climate adaptation. *Clim Risk Manag* 42. <https://doi.org/10.1016/j.crm.2023.100567>

Brouwer, S., Rayner, T., Huitema, D., 2013. Mainstreaming Climate Policy: The Case of Climate Adaptation and the Implementation of EU Water Policy: <http://dx.doi.org/10.1068/c11134> 31, 134–153. <https://doi.org/10.1068/C11134>

Calliari, E., Castellari, S., Davis, M., Linnerooth-Bayer, J., Martin, J., Mysiak, J., Pastor, T., Ramieri, E., Scolobig, A., Sterk, M., Veerkamp, C., Wendling, L., Zandersen, M., 2022. *Building climate resilience through nature-based solutions in Europe: A review of enabling knowledge, finance and governance frameworks*. *Clim Risk Manag* 37, 100450. <https://doi.org/10.1016/J.CRM.2022.100450>

Fila, D., Fünfgeld, H., Dahlmann, H., 2024. *Climate change adaptation with limited resources: adaptive capacity and action in small- and medium-sized municipalities*. *Environ Dev Sustain*. <https://doi.org/10.1007/s10668-023-02999-3>

Fletcher, T.D., Shuster, W., Hunt, W.F., Ashley, R., Butler, D., Arthur, S., Trowsdale, S., Barraud, S., Semadeni-Davies, A., Bertrand-Krajewski, J.L., Mikkelsen, P.S., Rivard, G., Uhl, M., Dagenais, D., Viklander, M., 2015. SUDS, LID, BMPs, WSUD and more – The evolution and application of terminology surrounding urban drainage. *Urban Water J* 12, 525–542. <https://doi.org/10.1080/1573062X.2014.916314>

Häußler, S., Haupt, W., 2021. *Climate change adaptation networks for small and medium-sized cities*. *SN Social Sciences* 1, 262. <https://doi.org/10.1007/s43545-021-00267-7>

Hegger, D.L.T., Driessen, P.P.J., Dieperink, C., Wiering, M., Raadgever, G.T.T., van Rijswijk, H.F.M.W., 2014. Assessing stability and dynamics in flood risk governance: An empirically illustrated research approach. *Water Resources Management* 28, 4127–4142. <https://doi.org/10.1007/s11269-014-0732-x>

Keenan, J.M., Chu, E., Peterson, J., 2019. *From funding to financing: perspectives shaping a research agenda for investment in urban climate adaptation*. *International Journal of Urban Sustainable Development* 11, 297–308. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1565413>

Kleerekoper, L., 2016. *Urban Climate Design: Improving thermal comfort in Dutch neighbourhoods*. TU Delft, Delft –Netherlands.

Klok, E.J. (Lisette), Kluck, J. (Jeroen), 2018. Reasons to adapt to urban heat (in the Netherlands). *Urban Clim* 23, 342–351. <https://doi.org/10.1016/J.UCLIM.2016.10.005>

Molenveld, A., van Buuren, A., Ellen, G.J., 2020. *Governance of climate adaptation, which mode? An exploration of stakeholder viewpoints on how to organize adaptation*. *Clim Change* 162, 233–254. <https://doi.org/10.1007/S10584-020-02683-9/TABLES/9>

Spearman, M., McGray, H., 2011. *Making Adaptation Count: Concepts and Options for Monitoring and Evaluation*. Deutsche Gesellschaft fur 96.

Tatenhove, J. van., Arts, Bas., Leroy, Pieter., 2000. Political modernisation and the environment : the renewal of environmental policy arrangements 219.

- Termeer, C., Van Buuren, A., Dewulf, A., Huiteima, D., Mees, H., Meijerink, S., Van Rijswick, M., 2017. Governance Arrangements for the Adaptation to Climate Change, in: Storch, H. von (Ed.), Oxford Research Encyclopedia of Climate Science. Oxford University Press, Oxford.
- Trell, E.M., van Geet, M.T., 2019. The Governance of Local Urban Climate Adaptation: Towards Participation, Collaboration and Shared Responsibilities. *Planning Theory and Practice* 20, 376–394. <https://doi.org/10.1080/14649357.2019.1629573>
- Uittenbroek, C.J., 2014. How mainstream is mainstreaming? : the integration of climate adaptation into urban policy.
- Wamsler, C., Brink, E., 2014. *Interfacing citizens' and institutions' practice and responsibilities for climate change adaptation*. *Urban Climate* 7, 64–91. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2013.10.009>
- Wamsler, C., Riggers, S., 2018. *Principles for supporting city–citizen commoning for climate adaptation: From adaptation governance to sustainable transformation*. *Environ Sci Policy* 85, 81–89. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.03.021>
- Wiering, M., Immink, I., 2006. When water management meets spatial planning: A policy-arrangements perspective. *Environ Planning C Gov Policy* 24, 423–438. <https://doi.org/10.1068/c0417j>
- Ziervogel, G., Enqvist, J., Metelerkamp, L., van Breda, J., 2022. *Supporting transformative climate adaptation: community-level capacity building and knowledge co-creation in South Africa*. *Climate Policy* 22, 607–622. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1863180>

De Zoektocht naar een Onderhandelingsmodel voor Transitieprojecten

Een Kruisbestuiving tussen Service Design en Ruimtelijk Ontwerpend Onderzoek?

Quinten Malfait

Deze paper is een verderzetting van een onderzoek dat al gepresenteerd is geweest op Plandag 2023 door Jonas Knapen onder de titel 'Onderhandelingsstedenbouw: Public Value Capturing in de Ontwerppraktijk'. De paper is gebaseerd op een doctoraal onderzoeksvoorstel dat vanuit a2o door Jonas Knapen en UHasselt door Oswald Devisch wordt begeleid en opgevolgd, waarbij de auteur de mandataris is.

Stellingen

"Als alternatief voor het optreden als 'leverancier van ontwerpen', kan de ontwerper de actieve rol opnemen van regisseur, moderator of facilitator"

"Want niet in de designfase, maar in de fase waar de designcondities worden opgesteld, kan een fundamentele impact worden gemaakt op hoe de ruimte zich zal ontwikkelen."

De Zoektocht naar een Onderhandelingsmodel voor Transitieprojecten

Een Kruisbestuiving tussen Service Design en Ruimtelijk Ontwerpend Onderzoek?

Quinten Malfait

Stedenbouw is onderhandelen

Onderhandelen is een kernaspect van de stedenbouw. Dit is niet verrassend, gezien de groeiende complexiteit van het vakgebied. Gedreven door maatschappelijke, economische en klimaat-ecologische veranderingen, hebben de disciplines rond ruimtelijke planning de afgelopen decennia een verschuiving doorgemaakt naar een transdisciplinaire praktijk. In deze context zijn ruimtelijke professionals in toenemende mate genoodzaakt alternatieve werkvormen en dienstverleningen te exploreren. Daaraan gaat deze evolutie ook gekoppeld aan het herpositioneren van de rol van de architectenpraktijk en de rol als ontwerpend onderzoeker ten aanzien van de brede maatschappelijke uitdagingen.

Daarnaast heeft deze toenemende complexiteit ook de verhoudingen tussen publieke en private actoren veranderd. Beide oriënteren zich steeds vaker op alternatieve financieringsmodellen en samenwerkingsverbanden, zoals publiek-private samenwerkingen (PPS) en de praktijk van het opleggen van zowel onderhandelbare als niet-onderhandelbare stedenbouwkundige ontwikkelingslasten (Hendricks et al., 2021 & Van Esbroeck, 2023). Tegelijkertijd groeit de vraag naar een grotere betrokkenheid vanuit burgers, vaak ondersteund door verenigingen die stedelijke emancipatie nastreven. Daar waar we vaststellen dat stedenbouw verankerd is geraakt in een groeiende complexiteit, is dat ook tot gevolg in de onderhandelingen tussen de betrokken stakeholders.

Gebaseerd op deze observatie identificeert de onderzoekspaper in eerste instantie drie spanningsvelden in stedenbouwkundige transitieprojecten en benoemt factoren die gelinkt zijn aan het complex karakter van de initiële onderhandelingen. De samenwerkingsdynamiek tussen lokale overheden, private initiatiefnemers en ontwerpers blijkt onvoorspelbaar, tijdsintensief en daardoor kostbaar. Uit onze praktijkervaring blijkt dat onderhandelingen moeizaam verlopen, te vaak gebaseerd op conflict en dialectiek in plaats van co-creatie en dialoog. Dit bemoeilijkt de noodzakelijke transitie in ruimtelijk beleid en ondermijnt het maatschappelijk potentieel dat in veel van deze projecten besloten ligt. Experts benadrukken daarom het belang van grondige voortrajecten en doordachte initiële onderhandelingen, die kunnen resulteren in transparante en bindende afspraken (Team Vlaams Bouwmeester & Vlaams Kenniscentrum PPS, 2014). De veronderstelling hierbij is dat het geïnvesteerde tijd en geld tijdens de voorbereidingen snel wordt terugverdiend in latere fasen van een vergunningstraject.

Binnen a2o zien wij concrete kansen voor architecten en ruimtelijk ontwerpers om een innovatieve rol op te nemen aan deze onderhandelingsstafel. Dit onderzoek past binnen een lopende onderzoeksagenda van ontwerp bureau a2o, waarin er voortdurend gezocht wordt naar innovaties die praktijkervaringen aftoetsen aan tendensen in de markt en de academische state-of-the-art. Voor dit specifieke onderzoeksthema werkt a2o samen met de onderzoeksgroep Spatial Capacity Building van de Universiteit Hasselt. Vanuit de praktijk stellen we daarom vast dat er ruimte ontstaat om een gevalideerde methode en een reproduceerbare dienstverlening rond 'onderhandelingsstedenbouw' uit te bouwen. Ontwerpers kunnen de rol van een moderator

overstijgen en handelen als ‘verbinder, verbreeder en verbeelder’ en zo een actieve positie in te nemen aan de onderhandelingstafel. Ruimtelijk Ontwerpend Onderzoek (ROO) kan hierin een eerste sleutelrol vervullen. Echter, deze expertise alleen – inclusief de bijbehorende tools en principes die architecten en ontwerpers rijk zijn – blijkt proefondervindelijk niet voldoende om de complexiteit van dergelijke onderhandelingen volledig in goede banen te leiden.

Aan de hand van een screening van verschillende Vlaamse bedrijven die zich bezighouden met trajectbegeleiding, bemiddeling bij ruimtelijke transitievraagstukken en co-creatieve processen onderzoekt deze paper in tweede instantie de hypothese dat de principes, tools en procesmethodes van ROO, eigen aan de architectuurpraktijk, kunnen worden aangevuld en versterkt met die van ‘Service Design’. Om af te toetsen of ervan hieruit een toegepast onderhandelingsmodel kan ontstaan dat een geschikter antwoord biedt op de geïdentificeerde spanningsvelden.

Spanningsvelden in transitieprojecten

Op basis van praktijkervaring heeft a2o een opvatting ontwikkeld op de processen die gangbaar zijn bij de doorsnee onderhandelingstrajecten bij stedenbouwkundige transitieprojecten. Door de bouwstenen, bedreigingen en de kansen in kaart brengen, komen er drie spanningsvelden naar voren die zowel specifiek zijn voor de Vlaamse context als dat ze op enkele vlakken transposeerbaar zijn in een ruimere West-Europese planningscultuur. Er is expliciet gekozen voor het begrip ‘spanningsveld’ omdat het verwijst naar de onderliggende subtiliteiten van een conflictueuze situatie, en refereert naar een ruimtelijke component waarin een spanning zich in verschillende gedaantes, relaties en schalen kan ontplooien. Deze spanningsvelden zijn het meest significant bij ‘transitieprojecten’, dat in deze context van ruimtelijke planning verwijst naar stedelijke of niet-stedelijke bouwprojecten die omwille van hun strategische ligging en ruimtelijke impact een aanzienlijke invloed hebben op de verwezenlijking van het (boven)lokaal ‘transitiebeleid’ en hieraan gekoppelde maatschappelijke meerwaarde.

Groeiende verantwoordelijkheden, met budgettaire tekortkomingen

Terwijl het Vlaamse landschap klassiek wordt beschreven als verrommeld, gaat achter de schijnbare wanorde een complexe planningscultuur schuil. Er vallen drie fases te onderscheiden: van Gewestplan naar Ruimtelijk Structuurplan (RSV) en de huidige transitie van RSV naar Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) (Renard et al., 2022). Deze transitie in de planningscultuur zet flexibiliteit en onderhandelingen op de voorgrond. Voor de implementatie van deze principes en de opmaak van de beleidskaders voor het BRV wordt in toenemende mate gerekend op lokale overheden. Hierdoor ontstaat er een spanningsveld waarbij de verantwoordelijkheden van steden en gemeenten aangroeien, terwijl hun middelen en budgetten voor actief grondbeleid en hun capaciteit om complexe ruimtelijke trajecten te doorlopen onder druk staan (Ryckewaert et al., 2018). Dit fenomeen is vooral voelbaar in de kleinere gemeentes en wordt onder meer zichtbaar in het feit dat in die gemeente de functie van omgevingsambtenaar steeds meer als knelpuntberoep wordt beschouwd (Gijzen et al., 2021).

Een eerste fase begon met de invoering van het Gewestplan in de jaren’70 toen Vlaanderen de eerste stappen naar een gecentraliseerde planningscultuur zette. Dit plan kaderde binnen de planologische visie van die periode waarin het juridisch vastleggen van het grondgebruik over het volledige grondgebied centraal stond. Vanaf de jaren’90 werd een tweede fase ingezet met de introductie van strategische planning in Vlaanderen met als aanleiding de regionalisering van de ruimtelijke ordening en de opkomende Europese regelgeving rond landbouw en natuur. Het

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen introduceerde in 1997 een helder planningskader waarbinnen lokale overheden elk aan hun eigen duurzame transitieprojecten konden werken (Loeckx et al., 2012). Deze evolutie zet zich verder in met de strategische visie voor het BRV (2018) die de transitie van structuurplanning naar beleidsplanning wil maken. Het BRV zet vooral in op het formuleren van ruimtelijke ontwikkelingsprincipes die vervolgens door de lagere beleidsniveaus zoals steden en gemeenten in beleidskaders moeten worden vertaald en als beoordelingskompas bij vergunningsaanvragen dienen. Tot op heden zijn er niet veel beweegredenen te detecteren bij de 285 Vlaamse steden en gemeenten, waarvan er maar totaal 15 in actie zijn geschoten voor de gevraagde transitie. Meerdere zullen volgen, maar dat vergt tijd, expertise, goodwill en de nodige plaats-specifieke kennis.

Over deze drie fases kan men een algemene trend destilleren: er is een kentering merkbaar van de rigide structuur van het Gewestplan - en in zekere mate het Ruimtelijk Structuurplan - die rechtszekerheid en duidelijkheid biedt, richting de Beleidsplannen die inzetten op flexibiliteit. Dit is aangestuurd door de Vlaamse overheid die de uitholling van RSV via talloze uitzonderings- en afwijkingsmogelijkheden voor vergunningen aan banden wil leggen. Meer flexibiliteit permiteert om in te spelen op maatschappelijke veranderingen en lokale noden. Deze valkuilen wegen op meerdere fronten op de slaagkansen van een project. Terwijl de Vlaamse overheid met de principes uit het Beleidsplan net de lokale overheden wil responsabiliseren in het aanpakken van complexe ruimtelijke vraagstukken, zorgen moeizame trajecten en een gebrek aan draagvlak in de praktijk vaak voor een beperkte slagkracht. Het engageert lokale instanties om in te zetten op onderhandelingen op basis van ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteiten, eerder dan het strategisch ruilen met decretale wijzigingen en afkoopbare planbaten (Ryckewaert et al., 2018). De ‘uitzonderingsstedenbouw’ maakt in die zin plaats voor ‘onderhandelingsstedenbouw’.

Integrale visie, in een versnipperde realiteit

Een tweede spanningsveld betreft de discrepantie tussen de integrale visies van bovenlokale beleidsdocumenten en de vaak lokale Vlaamse versnipperde realiteit. De transitieperiode naar het BRV biedt een uitgesproken kans om lokale beleidsdoelstellingen te gaan vormgeven en om te zetten in concrete ruimtelijke acties. Maar de implementatie hiervan verloopt niet zonder uitdagingen, vanwege het spanningsveld dat ontstaat tussen enerzijds een homogeen planningsdiscours op globaal en bovenlokaal niveau en anderzijds de soms complexe, versnipperde realiteit op lokaal niveau. Hoewel het planningsdiscours een integraal kader biedt voor ruimtelijke organisatie, blijft de uitvoering op het terrein afhankelijk van plaatsgebonden mogelijkheden, politieke daadkracht, een bureaucratisch uitvoeringsbeleid en een toenemende complexiteit van het instrumentarium. Het planningsdiscours kan worden opgevat als een samenhangend geheel van denkbeelden over de ruimtelijke en maatschappelijke organisatie. Dit discours wordt geconstrueerd en gereconstrueerd door een kennisopbouw tussen academici, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici en belangengroepen (Hidding et al., 1998). De dominantie van deze top-downbenadering resulteert in een overkoepelend en homogeen narratief dat richting geeft aan de verduurzaming van onze planeet en samenleving.

De top-downstructuur komt tot uiting op verschillende schaalniveaus. Op globaal niveau fungeren de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen of welbekende SDG’s als richtinggevend kader. Op bovenlokaal niveau scheppen beleidsdocumenten en ruimtelijke kaders van de Vlaamse overheid de randvoorwaarden voor ruimtelijke ontwikkeling. Hoewel deze globale en bovenlokale beleidsturende structuren noodzakelijk zijn, vergt een geïntegreerde aanpak een combinatie met bottom-upprocessen waarin de groeiende vraag naar burgerparticipatie een centrale rol kan spelen. Enerzijds willen burgers steeds vaker meebeslissen over de ruimtelijke ontwikkeling

van hun leefomgeving, anderzijds merken ze op dat overheden over onvoldoende middelen en capaciteit beschikken waardoor zij zelf het initiatief moeten nemen. De uitdaging ligt in het verenigen van deze belangen naar effectieve instrumenten binnen het ruimtelijk beleid, desalniettemin is er de laatste decennia een golf van professionalisering van burgerbewegingen aan de gang die deze belangenvereniging verder in de hand kan werken. Een concreet voorbeeld van deze spanning tussen top-downbeleid en lokale behoeften is de 'No Net Land Take'-doelstelling op Europees niveau en de daaraan gekoppelde Vlaamse 'Bouwshift', die gericht zijn op het compleet inperken van bijkomende ruimte-inname tegen 2040. Maar paradoxaal genoeg zou Vlaanderen volgens demografische projecties tegen datzelfde jaar ongeveer 400.000 woningen nodig hebben (Verachtert et al., 2023). Op lokaal niveau staat dit dus in contrast met de stijgende vraag naar sociale, betaalbare en energie-efficiënte woningen. Gemeenten, dorpen en steden zijn dus genoodzaakt hun woningnood in kaart te brengen. Dit spanningsveld is onder meer zichtbaar in het fenomeen van 'appartementisering', een term die frequent gebruikt wordt in de media.

Een effectieve implementatie van visie naar beleid tot de praktijk vereist een nauwe samenwerking en continue wisselwerking tussen experts die betrokken zijn bij visievorming en lokale bestuurders die instaan voor de toepassing van het instrumentarium. Brorström en Styhre (2020) wijzen in hun analyse van stedelijke vernieuwingsprojecten op de spanning tussen 'Plan' en 'Situating Actions'. Een succesvolle ruimtelijke transitie vergt een zorgvuldige afstemming tussen abstracte beleidskaders en de complexe, plaatsgebonden realiteit waarin deze worden uitgevoerd. Het ontwikkelen van een integrale visie voor de vaak versnipperde realiteit die deze kloof tussen globale en lokale doelstelling overbruggen, zal dan ook cruciaal zijn voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen. En integraal narratief strekt zich horizontaal tussen de verschillende thematische clusters, en verticaal tussen de verschillende maatschappelijke en ruimtelijke doelstellingen van alle belanghebbende. Een goed voorbeeld van een dergelijk narratief is de manier waarop er op lokale niveaus gewerkt wordt rond de problematiek van 'appartementisering'. Waar dorpskernen traditioneel werden gekenmerkt door laagbouw, rijzen er steeds vaker appartementsgebouwen op, wat de ruimtelijke identiteit van deze kernen fundamenteel verandert. Dit roept de vraag op in welke mate kwalitatieve dorps architectuur opnieuw een leidraad kan vormen binnen het bovenlokaal ruimtelijk beleid. Op lokaal niveau ontstaan steeds meer intergemeentelijke structuren, zoals de Intergemeentelijke Kwaliteitskamer en het Dialoogkompas (plusoffice & Voorland, 2019) die door middel van een ruimtelijk en maatschappelijk afwegingskader inspelen op de tekorten aan capaciteit bij kleinere gemeenten.

Economische waarde, ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde

Ex Vlaams Bouwmeester Leo Van Broeck beschreef in zijn meerjarenprogramma de aanleidingen van dit derde spanningsveld. Hij stelt dat "als we tot meer ruimtelijke kwaliteit, verdichting en maatschappelijke meerwaarde willen komen, dan moeten publieke actoren en lokale overheden vertrouwd raken met de ondernemerslogica van de bouw- en vastgoedmarkt. Zo kan de overheid, met meer kennis en als een evenwaardiger gesprekspartner, in dialoog treden om via ruimtelijke ontwikkelingen en vastgoedprojecten niet enkel economische maar ook maatschappelijke meerwaarde te realiseren." (Van Broeck, 2017). Dit derde spanningsveld legt daarom de nadruk op het belang van het vinden van een evenwicht tussen publieke en private belangen, die in vele gevallen gekoppeld zijn aan uiteenlopende waarderingskaders.

In toenemende mate stellen we vast dat overheden beroep doen op alternatieve ontwikkelingsmodellen, zoals publiek-private samenwerking (PPS) en Public Value Capturing. In deze tweede categorie worden private initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten geresponsabiliseerd in het realiseren van maatschappelijke ruimtelijke doelstellingen als compensatie voor

de impact van hun ontwikkelingen. Omdat private en publieke doelstellingen in de balans gelegd worden, spreekt men daarom in de praktijk ook wel van onderhandelingsstedenbouw. Op maat van elk project en in functie van de context worden hierbij specifieke lasten afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van de (her)aanleg van openbaar domein, het voorzien van een aandeel betaalbaar wonen, het realiseren van een publieke parking. Waar deze vorm van onderhandelen bepaalde voordelen van flexibiliteit, maatwerk en aanpasbaarheid in functie van lokale beleidsambities in zich draagt, is de keerzijde dat de transparantie en objectiviteit van een traject onder druk kunnen komen te staan. Trajecten verlopen moeizaam en vragen een aanzienlijke investering. Het huidige overlegmodel slaagt er niet altijd in om gezamenlijke doelstellingen te realiseren en voldoende draagvlak op te bouwen, wat resulteert in een hogere onzekerheid (Hendricks et al., 2021). Bovendien leiden de ongelijke machtsverhoudingen tussen de private sector en de vaak versnipperde en gedecentraliseerde werkwijze van de lokale overheid tot het hanteren van sterk financieel gedreven toetsingskaders. Dit vertaalt zich in een sterke tendens naar kwantitatieve of zelfs zuivere economische criteria om een projectvoorstel te beoordelen. De discussie over cijfers en feiten dreigt zo te worden losgekoppeld van het nadenken over maatschappelijke waarden en ruimtelijke kwaliteit.

Dit spanningsveld benadrukt - zoals ook voor de andere spanningsvelden - het belang van gegronde initiële onderhandelingen waarbij alle partijen voordat er nog maar gesproken wordt over een ontwerp, ontwikkelbare vierkante meters, bouwlagen en lasten, er eerst getoetst moet worden of deze partijen wel op dezelfde golflengte zitten op vlak van openheid, engagement, waarderingskaders en samenwerking. Alvorens het starten van het ontwerp- en vergunnings-traject zou het partnerschap inzicht moeten verwerven in elkaars belangen en toetsingskaders en moeten erkennen dat stedenbouw is gebaseerd op onderhandelingen aan de hand van co-creatie en een collectief leerproces. Men kan dan gaan spreken over een geslaagd traject wanneer er een balans is gevonden tussen een beleidsmatig en maatschappelijk ambitieuze ruimtelijke inpassing, en een rendabel en realiseerbaar project (Hendricks et al., 2021).

Diensten die verbeelden, verbinden en verbreden

De factoren in deze spanningsvelden duiden op expertise-componenten die verder gaan dan de ruimtelijke en maatschappelijke component die een 'klassieke' architectuurpraktijk eigen is. Als ontwerp bureau wordt a2o dagelijks geconfronteerd met de groeiende complexiteit aan de onderhandelingstafel bij dergelijke stedelijke transitieprojecten. In het begeleiden van dergelijke projecten vormt ROO altijd een van de basispijlers. De praktijk toont aan dat deze spanningsvelden aanleiding geven tot een gevalideerde methodiek, sturend kader en innovatieve dienstverlening voor het ontminnen en begeleiden van dit soort complexe en 'dialectische' onderhandelingen. Onderhandelingsstedenbouw vraagt van de ontwerper echter een reeks bijkomende vaardigheden en competenties. Als alternatief voor het optreden als 'leverancier van ontwerpen', kan de ontwerper de actieve rol opnemen van regisseur, moderator of facilitator tussen de verschillende stakeholders (Vandekerckhove et al., 2019). Naast verbeeldend, probleemoplossend en ruimtelijk ontwerpend denken, zijn tevens nog andere skills nodig. Denk aan een groot strategisch ruimtelijk inzicht en synthetiserend vermogen, maar evengoed aan skills als verbindend communiceren met overtuigingskracht.

Naast de meer traditionele praktijken zijn er diverse organisaties en bureaus die inzetten op die alternatieve componenten binnen het onderhandelingsproces zoals participatie en co-creatie, trajectbegeleiding, gedragsverandering met vaak de nadruk op communicatieve, juridische en

financiële componenten. Wat deze bedrijven gemeenschappelijk hebben, is dat ze ageren binnen één of meerdere van de geïdentificeerde spanningsvelden, en dat ze hierop hun dienstenmodel hebben gebaseerd. Deze bedrijven verbreden het veld van ROO door zich te richten op een niche dat actie-gestuurd en adviesverlenende diensten aanbiedt om complexe onderhandelingen en ruimtelijke vraagstukken te begeleiden. Een eerste screening positioneert deze diensten binnen vier kwadranten. Op de verticale as zijn er bedrijven die meer vanuit een top-down positie werken waarbij de doelgroep verschillende belanghebbenden zoals publieke instanties, beleidsmakers, stadsontwikkelaars, projectontwikkelaars omvat. Dit staat ten aanzien van een meer bottom-up benadering waarbij er vertrokken wordt vanuit burgercollectieven en non-profitorganisaties. Zoals eerder vermeld, ligt een van de uitdagingen in het verenigen van deze uiteenlopende belangen binnen het ruimtelijk beleid. Op de horizontale as is er een onderscheid te maken tussen bedrijven die binnen deze context inzetten op ROO, de andere kant zijn uit deze screening ook dienstverleningen naar boven komen drijven die alternatieve design methodes, tools en perspectieven toepassen die beter gekend zijn onder de principes van 'Service Design', een domein dat zich onder het paraplu-begrip van 'Design Thinking' vestigt. Deze bedrijven zijn in de meeste gevallen adviesbureaus die allerhande soorten 'designers' in dienst hebben. In de praktijk is hun model gebaseerd op het aanbieden van advies, workshops, trainingen en toolkits. Ze vertrekken vanuit de aanname dat net zoals materiële producten, ook 'immateriële' producten ontwerpbaar zijn. Daar waar een architectuurpraktijk in essentie een dienstverlening is met als eindproduct een materieel fysiek product zoals een gebouw, ruimtelijke interventie in het landschap, of zelfs een deurklink, verstaan we onder immateriële producten bijvoorbeeld het ontwerp van een communicatiesysteem, bedrijfsstructuur, webdesign of zelfs pedagogisch methodes (Lawrence et al., 2018). Technisch gezien is Service Design een praktische benadering voor het creëren en verbeteren van de diensten. Het vindt zijn oorsprong in de ontwerpstudio en sluit deze expertise aan bij het ontwerpen van services, meestal in een bedrijfscontext dat zowel zijn interne als externe structuren wil 'herontwerpen'. Het is een mensgerichte, collaboratieve, interdisciplinaire en iteratieve aanpak die gebruik maakt van concrete probleemstellingen, onderzoek, prototyping en een reeks eenvoudig te begrijpen activiteiten en tools om ervaringen te creëren en te coördineren die voldoen aan de behoeften van een bedrijf, de gebruiker en andere belanghebbenden (Lawrence et al., 2018). ROO en Service Design zijn beide ontwerpmethodologieën die zich richten op complexe problemen met een sterke nadruk op een design-gestuurde en resultaatgedreven mentaliteit. Veel van de principes, denkkaders en tools van Service Design zijn dan ook rechtstreeks ontleend aan hoe architecten en product designers te werk gaan (Auernhammer et al., 2021). De implementatie van Service Design in innovatie management, business development en pedagogie zijn door het bedrijf IDEO onder leiding van CEO en professor aan Stanford University Tim Brown de laatste twee decennia gecommercialiseerd en gepopulariseerd (Auernhammer et al., 2021). Service Design zit zowel geworteld in de praktijk als in de academische wereld, waaruit toegepaste en gevaloriseerde methodes, skills en tools zijn voortgekomen.

De vraag die nu gesteld kan worden, is in welke mate er een kruisbestuiving kan ontstaan tussen de principes, tools en procesmethodes van Service Design thinking en ROO. Beide methodologieën zijn gericht op het aanpakken van meerlagige vraagstukken met een sterke nadruk op het verwerven van inzichten en het samenbrengen van stakeholdergroepen via design (Weiss, 2019). Hoewel ze toegepast worden in verschillende domeinen – de eerste in de fysieke gebouwde omgeving en de tweede in de ontwikkeling van diensten – vertonen ze overlappingen in principes, tools en procesmethodes. Tegelijkertijd heeft Service Design hierop een andere taal en toepassing dan ROO. We onderzoeken de gedeelde principes, en de aspecten waarin Service Design zich verder heeft ontwikkeld, en hoe deze inzichten kunnen worden teruggekoppeld naar het ROO

om af te toetsen of ervan hieruit een toegepast onderhandelingsmodel kan ontstaan dat een geschikter antwoord biedt op de factoren uitgelicht in de geïdentificeerde spanningsvelden.

Designing the design context

De uitdaging in de onderhandelingsstedenbouw ligt niet enkel in het duidelijk maken van een beleidsmatig, juridisch en financieel kader, maar ook in het creëren van de context waarin dergelijke ontwerp oplossingen tot stand komen. Dit vereist een meer gevoelsmatige en gedragsveranderende aanpak waarin het succes van een onderhandeling en ontwerp oplossing afhangt van hoe betrokken partijen samenwerken om tot een gedeeld inzicht te komen. Het kan de taak van de architect zijn om ook in te staan voor het ontwerp van de context als collectief leerproces van dergelijke onderhandelingen. Bij aanvang van een project lopen ambities van private initiatiefnemers, lokale overheden en buurtbewoners zelden meteen gelijk. De zoektocht verloopt dialectisch en legt de focus eerder op tegenstellingen dan op het definiëren van gezamenlijke doelstellingen. In complexe samenstellingen van stakeholders en belangen, kunnen de principes van Service Design hierin een waardevol alternatief bieden. Service Design is gebaseerd op zes principes (mensgericht, collaboratief, multidisciplinair, iteratief, sequentieel en holistisch), waarvan de eerste drie een meer contextuele insteek hebben, de andere alluderen op het procesmatige (Lawrence et al., 2018). Ten eerste is Service Design mensgericht, wat betekent dat het de ervaring van alle betrokkenen binnen de dienst in evenwaardige overweging neemt. Dit draagt bij aan een inclusieve en horizontale aanpak waarbij de uiteindelijke oplossingen beter aansluiten bij de reële behoeften. Daarnaast is Service Design een collaboratief proces, waarbij stakeholders met uiteenlopende achtergronden en functies actief worden betrokken bij het ontwerpproces. Een derde principe is het multidisciplinaire karakter dat ervoor zorgt dat verschillende perspectieven kunnen samensmelten tot een doordachte consensus. Om deze principes te ondersteunen, zijn er binnen de Service Design tools ontwikkeld (servicedesigntools.org, geraadpleegd op 4 april 2025).

Wanneer we deze principes en tools zoals persona's, empathy mapping en user stories toepassen, zien we dat er wordt ingezet op een gezamenlijk leerproces dat vertrekt vanuit een transparante inzage in ieders randvoorwaarden en het aanvaarden van de complexiteit en de onzekerheid van het project. De focus wordt verlegd van de dialectische zoektocht naar het compromis, naar de haalbaarheid van een kwalitatief, rendabel en maatschappelijk gedragen resultaat. Door gezamenlijke doelen te stellen en te accepteren dat het niet bekomen van een oplossing eveneens tot de mogelijkheden behoort, neemt de spanning aan de onderhandelingsstaf af en maakt de dialectische aanpak plaats voor een co-productief samenwerkingsmodel. Dit verandert de rolverdeling tussen de verschillende partijen en verbreedt de hiërarchisch gestructureerde en competitieve discussie, naar een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid (Sennett, 2012). Een dergelijk stapsgewijs en gezamenlijk traject verlaagt bovendien de drempelvrees om mee te stappen in innovatieve oplossingen als alternatief voor beproefde concepten (Cox et al., 2014). Bovendien valt in de praktijk op dat net het verbeeldende en verbindende karakter van een gezamenlijk ontwerpend onderzoek aanleiding geeft tot een collectief leerproces, waarin stakeholders inzicht krijgen in elkaars belangen (Cox et al., 2014). De manier waarop deze principes en tools de drempelvrees kunnen verlagen, en onderhandelingsmodellen kunnen doen verschuiven van een dialectische naar een dialogisch model, toont aan dat het zorgvuldig 'ontwerpen' van de context gunstig is voor het verloop van dergelijke trajecten.

Designing the design process

Een goed gedefinieerd proces zorgt ervoor dat stakeholders gefaseerd kunnen samenwerken. Het begeleiden van stakeholders via een procesmatig kader moet flexibiliteit in onderhandelingen

mogelijk maken. Deze flexibiliteit kan echter slechts daadkrachtig zijn binnen een iteratieve procesmethode die uitgaat van een scenario-gestuurde en probleemoplossende mentaliteit. Hierdoor blijft het ontwerp aanpasbaar en kunnen nieuwe inzichten of externe factoren tijdig worden geïntegreerd. Een van de meest effectieve methodes die ROO gebruikt, is scenario-gestuurd denken. Deze tool speelt een cruciale rol in zowel ROO als bij Service Design. Door te werken met scenario's kunnen meerdere toekomstperspectieven op tafel komen, waardoor de focus tijdens de onderhandeling verschuift van implementatie en uitvoering richting overleg en samenwerking (Vigano, 2016). Deze werkwijze verruimt de kwantitatieve benadering van het beslissingstraject en faciliteert het betrekken van een ruimere set aan randvoorwaarden, waaronder naast technische en financiële haalbaarheid ook het draagvlak en de maatschappelijke meerwaarde. Zo kan de methodiek schijnbare tegenstellingen bespreekbaar maken, ze zelfs overbruggen, en aanleiding geven tot onverwachte, verbredende strategieën. Dit leidt op het eind van de rit tot hogere slaagkansen en een beter eindresultaat (Khan et al., 2013).

Een bekende procesmethode van Service Design is het 'Double Diamond'-model dat bestaat uit vier hoofdfasen: 1) Ontdekken, 2) Definieren, 3) Ontwikkelen en 4) Leveren (Lawrence et al., 2018). Door het ontwerpproces te visualiseren als twee verbonden diamanten, wordt duidelijk dat het proces afwisselend bestaat uit fasen van openen, uitbreiden en verkennen, gevolgd door sluiten en definiëren, de fase waarin beslissingen worden genomen. De eerste diamant richt zich op het vinden van het juiste probleem ('solving the right problem'), terwijl de tweede zich bezighoudt met het correct oplossen van dat probleem ('solving the problem right') (Lawrence et al., 2018). Beide benaderingen hanteren dus een iteratief proces waarin ontwerp niet louter een eindproduct is, maar een middel om kennis te ontwikkelen en complexe problemen te ontrafelen. Want niet in de designfase, maar in de fase waar de designcondities worden opgesteld, kan een fundamentele impact worden gemaakt op hoe de ruimte zich zal ontwikkelen.

Service Design tools en procesmethodieken vormen een uitgelezen benadering voor het ontwerpen van volledig nieuwe diensten of het disruptief herzien van bestaande dienstverlening. Binnen deze context is het transitiebeleid naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen onlosmakelijk verbonden met de daaraan gekoppelde transitieprojecten. Beide 'transities' beïnvloeden elkaar en zorgen ervoor dat bestaande spanningsvelden binnen het ruimtelijk beleid worden opgerekt. Dit proces van oprekking creëert niet enkel uitdagingen, maar biedt tevens bijkomende kansen om nieuwe vormen van partnerschap, progressieve beleidsontwikkeling en kwalitatieve ruimte te realiseren. In het bijzonder opent deze dynamiek perspectieven voor een uitbreiding van dienstverlening binnen de architectuursector.

Bibliografie

- Auernhammer, J., & Roth, B. (2021). The Origin and Evolution of Stanford University's Design Thinking: From Product Design to Design Thinking in Innovation Management. *Journal of Product Innovation Management*, 38 (6), pp. 623–644.
- Botticini, F., Auzins, A., Lacoere, P., Lewis, O., & Tiboni, M. (2022). Land Take and Value Capture: Towards More Efficient Land Use. *Sustainability*, 14(2), p. 778.
- Cox, V., Goethals, M., De Meulder, B., Schreurs, J., & Moulaert, F. (2014). Beyond Design and Participation: The 'Thought for Food' Project in Flanders. *Journal of Urban Design*, 19(4), pp. 412-435.
- E., M., Hormess, M., S., Schneider, J., & A., L. (2018). *This Is Service Design Doing: Applying Service Design Thinking in the Real World*. O'Reilly Media.

- Gijzen, M., & Polus, R. (2021, november 23). Retrieved from nieuwsblad: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20211122_96254527
- Hendricks, A., Lacoere, P., Krabben, E., & Oorschot, C. (2021). Limits of Negotiable Developer Obligations. *Sustainability*, 13(20), p. 11364.
- Hidding, M., Needham, B., & Wissershof, J. (1998). Discourses of Town and Countryside. *Landscape and Urban Planning*, 121-130.
- Khan, A., Van den Broeck, P., Segers, F., Dyck, V., & Pluym. (2014). Ruimtelijke Kwaliteit begrijpen. In *Handboek Ruimtelijke Kwaliteit* (pp. 18-23). Academic & Scientific Publishers.
- Loeckx, A., & Vervloesem, E. (2012). Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen (2002-2012): In dialoog met een weerbarstige werkelijkheid.
- pluoffice, & Voorland. (2019). *Dialoogcompas Architectuurkwaliteit, Intergemeentelijke Kwaliteitskamer Getestreek*.
- Renard, P., Coppens, T., & Vloebergh, G. (2022). *Met voorbedachten rade: de sluipmoord op de open ruimte*. Kritak.
- Ryckewaert, M., Houte, K. V., Brusselmans, L., Hubeau, B., & D.Vermeir. (2018). DE SPANNING TUSSEN GEMEENTELIJKE AUTONOMIE EN EEN STUREND RUIMTELIJK BELEID. In *De juridische en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik: 12 beleidsacties voor een zuiniger, duurzamer en kwalitatiever ruimtegebruik* (pp. 15-19). BWMSTR.
- S., B., & A., S. (2020). Plans and situated actions in urban renewal projects: The role of governance devices in realizing projects. *Politics and Space*, 646-663.
- Sennett, R. (2012). *Together - The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. Londen: Allen Lane, an imprint of Penguin Books.
- Van Broeck, L. (2017). 5.4 Een doelmatig publiek opdrachtgeverschap en ondernemerschap. In *Vlaams Bouwmeester Meerjarenprogramma 2017-2020* (pp. 15-16). Brussel: Vlaams Bouwmeester.
- Van Esbroeck, C. (2023). De rol van de stedenbouwkundige last in de zoektocht naar een klimaatrobuuste stad. *MER*, 77-96.
- Van Garsse, S., Decrem, W., Swinnen, P., & Poulissen, C. (2014). *100 stemmen PUBLIEK-PRIVATE-SAMENWERKINGEN*. Brussel: Vlaams Kenniscentrum PPS, PMV en het Team Vlaams Bouwmeester.
- Vandekerckhove, B., De Waele, A., Meeus, R., & Morisse, B. (2019). *Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen*. Brussel: Departement Omgeving.
- Verachtert, K., Poelmans, L., Verachtert, E., & Vanderstraeten, L. (2023). *Waar woont de Vlaming in 2035? Een modellering van de woonbehoefte naar de goed gelegen woongebieden*. Brussel: Departement Omgeving.
- Verachtert, K., Poelmans, L., Verachtert, E., & Vanderstraeten, L. (2023). *Waar woont de Vlaming in 2035? Een modellering van de woonbehoefte naar de goed gelegen woongebieden*. Departement Omgeving.
- Viganò, P. (2016). *Les Territoires de l'urbanisme: Le projet comme producteur de connaissance*. Genève: Métis Presse.
- Weiss, L. (2019, Mei). Staying In Business: What to Look For, Service Designing Architecture. *arcCA DIGEST*.

Ruimtelijke ordening in transitie

De Regionale Energiestrategie en de behoefte aan strategische ruimtelijke energieplanning in Nederland

Martijn Gerritsen

Stellingen

1. De transitie van het gebruik van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energiebronnen heeft ingrijpende ruimtelijke gevolgen voor bestaande en toekomstige energiesystemen.
2. De energietransitie vereist een fundamentele herziening van beleids- en besluitvorming op het snijvlak van ruimtelijke ordening en energieplanning.
3. De ruimtelijke gevolgen van de energietransitie hebben ertoe geleid dat de ruimtelijke planning van energiesystemen in Nederland sterk is verschoven naar 'de regio'.
4. Beleids- en besluitvorming op andere schaalniveaus dan dat van de regio is onmisbaar om effectief met de ruimtelijke gevolgen van de energietransitie om te kunnen gaan.
5. De Regionale Energiestrategie heeft ervoor gezorgd dat de ruimtelijke planning van energie in Nederland sterk leunt op 'experimentele' governance-initiatieven.
6. Experimentele governance biedt betrokken partijen de ruimte om tekortkomingen en verbeterpunten op het snijvlak van ruimtelijke planning en energieplanning te identificeren.
7. Deze trial-and-error beleids- en besluitvorming leidt tot een onoverzichtelijke lappendeken van governance-initiatieven met een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden.
8. Beleids- en besluitvorming binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening en energieplanning vindt vaak nog plaats in silo's, omdat de planeringsorganisaties in beide vakgebieden elk hun eigen prioriteiten en blinde vlekken hebben.
9. De problemen rondom netcongestie in Nederland hebben ervoor gezorgd dat ruimtelijke planners en energieplanners steeds meer toenadering tot elkaar zoeken.
10. De sterke afhankelijkheden en nauwe samenhang tussen energie en ruimtelijke ontwikkelingen als woningbouw en industrie dwingen de Nederlandse ruimtelijke ordening zélf een transitie door te maken.
11. Een meer strategische ruimtelijke energieplanning op alle beleids- en besluitvormingsniveaus is cruciaal om de energietransitie in Nederland in goede banen te kunnen blijven leiden.

Ruimtelijke ordening in transitie

De Regionale Energiestrategie en de behoefte aan strategische ruimtelijke energieplanning in Nederland

Martijn Gerritsen

Introductie

De ruimtelijke gevolgen van de energietransitie en hun invloed op governance

De transitie van het gebruik van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energiebronnen heeft ingrijpende ruimtelijke gevolgen voor bestaande en toekomstige energiesystemen (Kaza & Curtis, 2014). In tegenstelling tot fossiele brandstoffen vereisen hernieuwbare energiebronnen aanzienlijk grotere gebruiksoppervlakken, vanwege een lagere ruimtelijke energiedichtheid en een verschuiving van onder- naar bovengrondse energieproductie. Bovendien zijn hernieuwbare energiesystemen ruimtelijk meer verspreid, waardoor energie op meerdere locaties kan worden geproduceerd en kleinschalige, decentrale energieopwekking wordt bevorderd.

Deze door de energietransitie aangedreven *ruimtelijke* transformaties vragen op hun beurt om een fundamentele herziening van de beleids- en besluitvorming op het snijvlak van ruimtelijke ordening en energieplanning. Het steeds meer gedecentraliseerde en gedistribueerde karakter van hernieuwbare energiesystemen bemoeilijkt namelijk de effectieve planning van ruimtelijke functies (Kaza & Curtis, 2014). Beleidsmakers staan bijvoorbeeld voor de uitdaging om te gaan met een sterker fluctuerend aanbod van energie door de toegenomen afhankelijkheid van wind- en zonne-energie in hernieuwbare energiesystemen. Ook de groeiende behoefte aan nieuwe infrastructuur voor het opwekken, opslaan, transporteren en leveren van duurzame energie levert nieuwe concurrerende landgebruiksclaims en besluitvormingsdilemma's op (Koelman, 2025).

Bijdrage en opzet van dit paper

In deze bijdrage staan de resultaten van mijn promotieonderzoek naar de wisselwerking tussen de ruimtelijke gevolgen en de *governance* van de energietransitie in Nederland centraal. Meer specifiek bespreekt dit paper hoe ruimtelijke transformaties de beleids- en besluitvorming op het snijvlak van de ruimtelijke ordening en energieplanning hebben beïnvloed. Het paper richt zich op drie aspecten van governance voor ruimtelijke planning en energieplanning die in mijn proefschrift centraal staan: (1) de *schaal* waarop beleids- en besluitvorming wordt georganiseerd; (2) de *structuur* waarin beleids- en besluitvorming wordt uitgewerkt; en (3) de *coördinatie* waarmee beleids- en besluitvorming tussen organisaties wordt vormgegeven.

Nederland is een unieke context om de complexe dynamiek tussen ruimtelijke transformaties en de organisatie van governance in de energietransitie te analyseren. De invoering van het instrument Regionale Energiestrategie (RES) in 2019 creëerde namelijk een nieuwe, regionale schaal waarop beleids- en besluitvorming over de Nederlandse energietransitie kon plaatsvinden: de 'energieregio'. Bovendien stelde de RES een meer adaptieve governance voor dan vroegere planningsinstrumenten deden, terwijl het beleidsmakers daarnaast expliciet opriep om bij de ruimtelijke planning van duurzame energie rekening te houden met de leefomgeving en de efficiëntie van het energiesysteem (zie Gerritsen et al., 2022).

Schaal in de governance van de Nederlandse energietransitie

Hierbij werd 'de regio' gepresenteerd als een waardevolle arena om beleids- en besluitvorming met betrekking tot de energietransitie in te organiseren, omdat het gemeenten in staat zou stellen met elkaar samen te werken en tegelijkertijd plannen te maken die zouden passen bij de specifieke ruimtelijke context van verschillende regio's (Gerritsen, 2024; Hoppe & Miedema, 2020). Eenzelfde patroon van regionalisering is in de afgelopen jaren in de Nederlandse ruimtelijke ordening in bredere zin te zien geweest (Groenleer & Hendriks, 2020), alsook op andere beleidsterreinen zoals de zorg en het onderwijs. Ook in bijvoorbeeld Denemarken, Duitsland, Italië, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben regio's een voorname rol gekregen op het vlak van ruimtelijke energieplanning (Chranioti et al., 2022; Martínez-Reyes et al., 2025).

Zo toont een deelstudie naar de ontwikkeling van duurzame warmtebronnen in de Metropoolregio Eindhoven bijvoorbeeld aan dat er grote verschillen bestaan tussen de governancecapaciteiten en -voorkeuren van gemeenten in dezelfde regio (EXPLORE, 2024). De verdeling van vermogen en

Structuur in de governance van de Nederlandse energietransitie

De RES is zelf een goed voorbeeld van zo een experimentele governancestructuur (zie Gerritsen et al., 2022). Energieregio's hebben de vrijheid om hun energiestrategie naar eigen inzicht uit te werken in relatie tot de regionale ruimtelijke context en in samenwerking met regionale stakeholders. Ook worden regio's geacht hun RES iedere twee jaar te herzien en herijken, mede op basis van geleerde ervaringen en de monitoring die door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Nationaal Programma RES (NPRES) wordt uitgevoerd. Niet alleen de RES, maar ook het initiatief tot 'integraal programmeren' en de daartoe behorende provinciale meerjaren-programmAs voor energie- en klimaatinfrastructuur (pMIEK) zijn voorbeelden van nieuwe, flexibele beleidsinitiatieven op het snijvlak van ruimte en energie (zie WIP, 2022).

In mijn proefschrift betoog ik dat deze experimentele governance-initiatieven betrokken partijen kunnen helpen om sneller in te spelen op nieuwe ruimtelijke complexiteiten en uitdagingen die zich voordoen in de energietransitie, waaronder de snel groeiende congestie op Nederlandse elektriciteitsnetten. Daarmee zijn deze experimentele structuren op het snijvlak van ruimtelijke ordening en energieplanning in zekere zin ook ‘zelfversterkend’: ze vullen elkaar aan en bouwen deels op elkaars resultaten en tekortkomingen voort (Rangoni & Zeitlin, 2021).

Zo hadden energieregio's bij het opstellen van de eerste versie van hun RES nog weinig aandacht voor de rol van het elektriciteitsnetwerk bij de ruimtelijke planning van opweklocaties; aandacht ging met name uit naar het verkrijgen van politiek en maatschappelijk draagvlak voor de voorgenomen locaties (Gerritsen et al., 2022, 2023). Het werk van provincies aan het pMIEK-instrument vult dit gat deels op: in dit beleids- en besluitvormingsproces wordt de aandacht voornamelijk gevestigd op de structurerende functie van energie-infrastructuur bij de planning van ruimtelijke functies (Dowling et al., 2023).

... en governance-experimenten als risico

Deze governance-experimenten brengen echter ook een aantal risico's met zich mee. Op basis van mijn promotieonderzoek constateer ik dat de *trial-and-error* stijl van beleids- en besluitvorming kan leiden tot een onoverzichtelijke lappendeken van governance-initiatieven met een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden onder de betrokken partijen.

Er is sinds de invoering van de RES als instrument een groeiend aantal beleids- en besluitvormingsinitiatieven ontstaan op verschillende schaalniveaus, wat het risico met zich meebrengt dat governance sterk gefragmenteerd blijft. De ruimtelijke planning van duurzame warmtevoorzieningen is belegd op *lokaal* niveau. Gemeenten is in 2019 gevraagd om een Transitievisie Warmte op te stellen, die zij met ingang van de nieuwe *nationale* Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) vanaf 2026 verder uit dienen te werken in de vorm van een warmteprogramma. Tegelijkertijd werken gemeenten in *regionaal* verband samen aan de RES en het integraal programmeren van ruimtelijke ontwikkelingen. Met de pMIEK als nieuw instrument vindt de programmering van energie-infrastructuurprojecten – die voor regio's én gemeenten van belang is – dan weer voornamelijk plaats op *provinciale* schaal.

Deze aaneenschakeling van initiatieven op meerdere governancelagen zorgt voor een onduidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken organisaties. Het is bijvoorbeeld niet altijd direct duidelijk welke partij voor welke acties verantwoordelijk is om de tijdige planning van energie-infrastructuur in relatie tot andere ruimtelijke functies als woningbouw of bedrijven-terreinen te realiseren, wat kan leiden tot onzekerheden en conflicten (EXPLORE, 2024; Gerritsen, 2023b; Koelman, 2025). Deze 'georganiseerde onverantwoordelijkheid', waarbij zich geen duidelijke rolverdeling aftekent, maakt het voor organisaties lastiger om elkaar tot verantwoording te roepen ten aanzien van de (langetermijn)doelen van de energietransitie (Haderer, 2023; Poulter et al., 2025).

Coördinatie in de governance van de Nederlandse energietransitie

Beleids- en besluitvorming in silo's van ruimtelijke ordening en energieplanning

Wat betreft de rol van coördinatie in governance toont mijn promotieonderzoek aan dat beleids- en besluitvorming binnen de ruimtelijke ordening en energieplanning vaak nog plaatsvindt in silo's. Planningsorganisaties hebben elk hun eigen prioriteiten en blinde vlekken. Ruimtelijke planners richten zich met name op het verkrijgen van publieke en politieke steun voor ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl energieplanners de nadruk leggen op het zo optimaal mogelijk gebruiken van technische energie-infrastructuur (Gerritsen et al., 2022). Toen in 2019 in de energieregio's gestart werd met de uitwerking van de RES, vond dan ook slechts geringe afstemming tussen organisaties in beide domeinen plaats (Gerritsen et al., 2023). Dit werd nog eens verder bemoeilijkt door de verschillende 'talen' die ruimtelijke planners en energieplanners spreken (Janssen et al., 2022).

Sterke toenadering tussen planners van ruimte en energie door netcongestie

Het is daarentegen bemoedigend dat er steeds meer samenwerking is tussen organisaties in de ruimtelijke ordening en energieplanning. De uitvoering van de Regionale Energiestrategieën heeft er gaandeweg voor gezorgd dat ruimtelijke planners werkzaam bij gemeenten en provincies steeds vaker met energieplanners bij regionale netbeheerders in contact kwamen. Met name de aanhoudende netcongestie is een drijvende kracht geweest achter de ontwikkeling van

nieuwe vormen van beleids- en besluitvorming tussen organisaties uit het energie- en ruimtelijke domein, waaronder het eerder genoemde 'integraal programmeren' (Gerritsen et al., 2023). Deze initiatieven beogen meer aandacht te besteden aan het bredere belang van energie en energie-infrastructuur in de planning van ruimtelijke ontwikkelingen, en vice versa (WIP, 2022).

De provinciale schaal vervult in dit kader een belangrijke rol. Om verder oponthoud voor ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw als gevolg van netcongestie te voorkomen, hebben de Nederlandse provincies een meer prominente rol opgeëist met betrekking tot de ruimtelijke planning van energie-infrastructuur. Zo hebben provincies in de zomer van 2023 een eerste versie van hun provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK 1.0) opgeleverd. In dit nieuwe beleidsinstrument presenteren provincies in overleg met gemeenten en netbeheerders welke energie-infrastructuurprojecten in welke volgorde gerealiseerd zullen worden in de komende jaren (zie Dowling et al., 2023).

Het werk van provincies aan de pMIEK past binnen de wens om de planning van energie-infrastructuren en de planning van ruimtelijke functies zoals wonen, werken, en vervoeren steeds meer in elkaar te laten grijpen. Een van de deelstudies in mijn proefschrift illustreert bijvoorbeeld hoe de provincie Gelderland deze beleidsontwikkelingen omtrent integraal programmeren heeft aangegrepen om het contact tussen gemeenten, netbeheerders en energieregio's actief te bevorderen. Een pilot met meerdere gezamenlijke ontwerp sessies hielp deze partijen in de Regio Foodvalley om ruimtelijke planningsontwikkelingen in tijd en plaats beter af te stemmen op ontwikkelingen van de energie-infrastructuur (zie Gerritsen, 2023b). Inmiddels is duidelijk dat deze integrale benadering ook actief wordt toegepast in energieregio's; zij richten zich bij de herijking van hun RES'en niet alleen op de opwek van duurzame energie, maar ook op hoe energie zich in bredere zin verhoudt tot de ruimtelijke ontwikkelingen in hun regio (NP RES, 2024).

Conclusie: de ruimtelijke planning van energie is in transitie

In mijn proefschrift concludeer ik dat de energietransitie bovenal een gecoördineerde inspanning vereist op alle overheidsniveaus en tussen de ruimtelijke- en energieplanningssystemen. Regionaal bestuur speelt hierbij een steeds grotere rol, maar dit moet wel in samenhang plaatsvinden met lokale, provinciale en nationale initiatieven. Governance-experimenten zoals de RES en het integrale programmeren zijn daarbij nuttig, maar er is ook behoefte aan een duidelijkere verantwoording en afstemming tussen betrokken organisaties bij de ruimtelijke planning van energie. Ook het doorbreken van de silo's tussen ruimtelijke planners en energieplanners is cruciaal om de doelen van de energietransitie in lijn te brengen met andere ruimtelijke doelstellingen als woningbouw en industrie.

De energietransitie in Nederland heeft de nauwe samenhang tussen energie-infrastructuur en andere ruimtelijke functies, zoals wonen en industrie, duidelijk gemaakt. Dit maakt dat de ruimtelijke planning van energie óók een transitie doormaakt. Aan de ene kant erkennen regionale en nationale netbeheerders steeds meer dat ruimtelijke planning van groot belang is voor de realisatie van energie-infrastructuur. Aan de andere kant zijn ook ruimtelijke planners bij gemeenten, regio's, provincies en ministeries zich steeds meer bewust van het belang van energie voor de huidige en toekomstige planning van ruimtelijke ontwikkelingen.

Praktijkaanbevelingen voor strategische ruimtelijke energieplanning

De bevindingen uit mijn promotieonderzoek laten echter ook zien dat de coördinatie tussen deze ruimtelijke planning en energieplanning een uitdaging blijft. Verschillen in taal, regels en prioriteiten in beide vakgebieden bemoeilijken gezamenlijke beleids- en besluitvorming. Daarom pleit ik er in mijn proefschrift voor om ruimtelijke planning en energieplanning op alle governance-niveaus meer strategisch op elkaar af te stemmen. Deze *strategische ruimtelijke energieplanning* moet wederzijds begrip tussen planners in het ruimtelijke domein en het energiedomein bevorderen, waarbij zij voortdurend reflecteren op hun belangen en werkwijzen op zo uiteindelijk van en met elkaar te kunnen leren (zie Gerritsen, 2023a). Op basis van mijn onderzoek doe ik de volgende tien aanbevelingen die de strategische planning van ruimte en energie kunnen bevorderen.

1. Plan afstemming tussen bestuursniveaus

Planners moeten beoordelen hoe beslissingen over de ruimtelijke planning van energie op het ene schaalniveau, zoals dat van de gemeente, van invloed zijn op of afhankelijk zijn van governanceprocessen op andere niveaus, waaronder regionaal, provinciaal of nationaal.

2. Stel ondersteuningsmechanismen tussen schaalniveaus vast

Zorg ervoor dat er voldoende ondersteuning wordt geboden aan planners om beleids- en besluitvorming tussen verschillende schaalniveaus te vergemakkelijken. Regio's kunnen gemeenten ondersteunen, terwijl nationale initiatieven op hun beurt regionale planning richting kunnen geven.

3. Bevorder experimenten en innovatie

Moedig *trial-and-error*-aanpakken op het snijvlak van ruimtelijke planning en energieplanning aan om mogelijke werkwijzen te verkennen. Zorg er daarbij voor dat planners veelvuldig gezamenlijk reflecteren op ervaren successen en uitdagingen, zodat zij hun strategieën en samenwerking kunnen verbeteren.

4. Breng lopende initiatieven in kaart

Identificeer en documenteer hoe initiatieven voor ruimtelijke planning en energieplanning elkaar kruisen: welke ontwikkelingen vinden waar plaats? Dit helpt om overlap tussen planning-sinitiatieven te voorkomen en mogelijke synergiën of tekortkomingen in beleid en projecten te vinden.

5. Verduidelijk rollen en verantwoordelijkheden

Definieer en communiceer duidelijk welke verantwoordelijkheden ruimtelijke planners enerzijds en energieplanners anderzijds hebben bij gezamenlijk beleids- en besluitvorming. Dit kan helpen om de verantwoording voor het bereiken van gedeelde doelen te waarborgen.

6. Betrek elkaar vroeg en onderhoud contact

Onderhoud contact met collega-planners gedurende alle fasen van planning. Als ruimtelijke planners en energieplanners elkaar al vanaf het vroegste begin van planningsontwikkelingen kennen en op de hoogte houden, kan het nemen van ongunstige en onomkeerbare beslissingen voorkomen worden.

7. Stem de timing van beslissingen op elkaar af

Stem de tijdlijnen voor het nemen van belangrijke besluiten in de ruimtelijke planning af op die in de energieplanning—en vice versa. Zo kunnen ruimtelijke planners en energieplanners rekening houden met elkaars mijlpalen in governanceprocessen, zoals investeringsbesluiten en vergunningsverlening.

8. Leer elkaars taal

Ontwikkel een wederzijds begrip van de terminologie en werkwijzen die worden gebruikt door planners in de ruimtelijke ordening en energieplanning, om zo de communicatie en samenwerking tussen planners te vergemakkelijken.

9. Kijk verder dan elektriciteit

Neem naast de opwek van hernieuwbare elektriciteit ook andere ruimtelijke ontwikkelingen in overweging die effect hebben op de planning van energiesystemen, zoals de opslag van energie, de voorziening van warmte, en landgebruiksfuncties als woningbouw, industrie, en mobiliteit.

10. Verminder de noodzaak tot energietransport

Werk toe naar een ruimtelijke ordening die energietransport minimaliseert, bijvoorbeeld door functies met complementaire energieprofielen te combineren. Dit verhoogt de efficiënte benutting van bestaande infrastructuur en vermindert de kans op netcongestie.

Referenties

- Chranioti, A., van der Veen, R., Nabielek, P., & Evers, D. (2022). *Een Europees perspectief op de RES. Achtergrondanalyse ten behoeve van de Monitor RES 2022* (No. 5082; pp. 1–67). PBL.
- Cowell, R., Ellis, G., Sherry-Brennan, F., Strachan, P. A., & Toke, D. (2017). Sub-national government and pathways to sustainable energy. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(7), 1139–1155. <https://doi.org/10.1177/2399654417730359>
- de Leeuw, L., & Groenleer, M. (2018). The Regional Governance of Energy-Neutral Housing: Toward a Framework for Analysis. *Sustainability*, 10(10), Article 10. <https://doi.org/10.3390/su10103726>
- Dowling, R., Sambell, K., Hers, S., Koelemeijer, R., Koole, G., Goossens, M., & de Nooij, M. (2023). *Reflectie op de provinciale Meerjarenprogramma's Infrastructuur Energie en Klimaat 1.0* (pp. 1–33). TNO Vector, RVO, PBL. <https://vector.tno.nl/insights/energie-infrastructuur-toekomst-pmiek/>
- EXPLORE. (2024). *Duurzame warmte in de Metropoolregio Eindhoven: Een werkwijze om (boven) lokale warmtebronnen te benutten*. <https://www.ru.nl/onderzoek/onderzoeksprojecten/explore-experimental-governance-for-the-regional-energy-transition>
- Gerritsen, M. (2023a). Energy and strategic energy planning. In K. Van Assche, R. Beunen, & M. Duineveld (Eds.), *Elgar Encyclopedia in Urban and Regional Planning and Design* (pp. 133–135). Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781800889002.000049>
- Gerritsen, M. (2023b, October). Ruimtelijk inpassen van een duurzaam energiesysteem: Zoeken naar de strategische planning van ruimte en energie in de regio Foodvalley. *ROMagazine*, 41(oktober), 32–37.
- Gerritsen, M. (2024). The coming-of-age of energy regions: Reconstructing the formation and stabilization of the Regional Energy Strategy as an instrument for the spatial planning of on-land renewable energy in the Netherlands. In H. van Kranenburg & S. Witjes, *Organizing the Dutch Energy Transition* (1st ed., pp. 60–87). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003360131-4>

- Gerritsen, M., Kooij, H.-J., Groenleer, M., & van der Krabben, E. (2022). To See, or Not to See, That Is the Question: Studying Dutch Experimentalist Energy Transition Governance through an Evolutionary Lens. *Sustainability*, 14(3), Article 3. <https://doi.org/10.3390/su14031540>
- Gerritsen, M., Kooij, H.-J., Woestenburger, A., van Blijderveen, M., & Leseman, M. (2023). De opkomst van strategische energieplanning? Integratie van ruimtelijke ordening en energieplanning in Nederland. In *Nooit of NUI! Bijdragen aan de PlanDag 2023* (pp. 74–84). Stichting Planologische Discussiedagen / InPlanning. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/300485/300485.pdf?sequence=1>
- Groenleer, M., & Hendriks, F. (2020). Subnational mobilization and the reconfiguration of central-local relations in the shadow of Europe: The case of the Dutch decentralized unitary state. *Regional & Federal Studies*, 30(2), 195–217. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1502179>
- Haderer, M. (2023). Experimental climate governance as organized irresponsibility? A case for revamping governing (also) through government. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 19(1), 2186078. <https://doi.org/10.1080/15487733.2023.2186078>
- Hoppe, T. (2021). Governing regional energy transitions?: A case study addressing metagovernance of thirty energy regions in the Netherlands. *Ekonomia*, 99(1).
- Hoppe, T., & Miedema, M. (2020). A Governance Approach to Regional Energy Transition: Meaning, Conceptualization and Practice. *Sustainability*, 12(3), Article 3. <https://doi.org/10.3390/su12030915>
- Janssen, J., Agterbosch, S., & Koomen, B. (2022). *De kracht van de combinatie. Leren op het raakvlak van energie en ruimtelijke ordening*. (Nos. 211425–01; pp. 1–45). Het PON & Telos. <https://www.regionale-energiestrategie.nl/documenten/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=2220827>
- Kaza, N., & Curtis, M. P. (2014). The Land Use Energy Connection. *Journal of Planning Literature*, 29(4), 355–369. <https://doi.org/10.1177/0885412214542049>
- Koelman, M. (2025). *Spatial conflicts of energy transition: Dilemmas of government, landowners, land use conflicts, and renewable energy development* [Doctoral thesis, Utrecht University]. <https://doi.org/10.33540/2835>
- Martínez-Reyes, A., Lieu, J., de Vries, G., & Hoppe, T. (2025). Introducing a typology of energy regions: A systematic literature review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 207, 114961. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2024.114961>
- NP RES. (2024, June 17). *Integraal programmeren in de RES: zo pakt de Groene Metropoolregio dat aan*. Regionale Energiestrategie. <https://www.regionale-energiestrategie.nl/praktijkverhalen/2753176.aspx?t=Integraal-programmeren-in-de-RES-zo-pakt-de-Groene-Metropoolregio-dat-aan->
- Poulter, H., Britton, J., Rattle, I., Bolton, R., Webb, J., & Taylor, P. (2025). Accelerating transitions? Planning for decarbonisation in local and regional energy systems. *Energy Research & Social Science*, 120, 103875. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103875>
- Rangoni, B., & Zeitlin, J. (2021). Is experimentalist governance self-limiting or self-reinforcing? Strategic uncertainty and recursive rulemaking in European Union electricity regulation. *Regulation & Governance*, 15(3), 822–839. <https://doi.org/10.1111/rego.12309>
- Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist Governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 169–184). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0012>
- van Dijk, J. G. W., Wieczorek, A. J., Gevers, J. M. P., & Groenleer, M. L. P. (2025). Developing governance capacities for regional energy transition: The case of Eindhoven Metropolitan Region. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 55, 100968. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2025.100968>
- Visser, E. L. (2023). Permanently provisional: An ethnographic analysis of responsive governance practices in and through meetings. *Public Administration*, n/a(n/a). <https://doi.org/10.1111/padm.12943>
- WIP. (2022). *Handreiking Integraal Programmeren. Versie 1.0* (pp. 1–48). Werkgroep Integraal Programmeren. https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-12/5g_UPSq1Bxk_j_62cqufK91g-Meg2g1G3iq7vDN8xNKO.pdf

VERBINDEN door MOBILITEITS- INFRASTRUCTUUR

Filip Hendrickx

Rondom plannen: de Antwerpse Ring verbindt

Felix Pot

Bereikbare bereikbaarheidsdoelen voor het platteland

Kevin Vedder

Een mobiliteitsmix voor het rurale gebied; Wat is het juiste recept?

Random plannen: de Antwerpse ring verbindt

Van infrastructuurproject tot transitieprogramma

Filip Hendrickx

Praktijkvraagstellingen en/of best practices

Hoe benaderen we grootschalige infrastructuurprojecten zoals het Antwerpse ringproject, waarin de schaal en ambities fors toenemen? Moeten we als ruimtelijke planners daar per definitie voorzichtig tegenover staan, of kunnen we zulke projecten juist inzetten als motor voor een duurzame transitie? En vooral: welke lessen biedt dit project om ook op lange termijn tastbare resultaten te blijven realiseren?

Filip Hendrickx

Het Antwerpse Toekomstverbond is een mijlpaal in de stedelijke en mobiliteitsontwikkeling van Antwerpen en de ruime omgeving. Op 15 maart 2017 werd dit akkoord gesloten tussen de Vlaamse overheid, de stad Antwerpen en de burgerbewegingen (Ringland, Ademloos en stRaten-generaal). Dit verbond betekende een historisch keerpunt in de manier waarop grote infrastructuurprojecten worden aangepakt in Vlaanderen, met een nieuwe nadruk op samenwerking, duurzaamheid en leefkwaliteit voor de bewoners. De doelstellingen zijn zeer ambitieus. Door de overkapping van de autosnelweg rondom Antwerpen worden kilometers verharding en weginfrastructuur deel van de stad en getransformeerd tot plekken van ontmoeting en beleving. Om dit mogelijk te maken wordt het aandeel individueel gemotoriseerd verkeer beperkt tot de helft van alle verplaatsingen. Het doorgaand verkeer wordt maximaal uit de stad geweerd door de versterking van een noordelijk alternatief rond de stad. Dit laat toe om de dimensionering van de stedelijke ring te beperken voor een maximale overkapping en voorziet ook een urgente verhoging van de luchtkwaliteit. Het noordelijke alternatief versterkt ook de ontsluiting van de Antwerpse haven, broodnodig voor de lokale en Vlaamse economie.¹



Werf van de eeuw

Aan die ambities hangt ook een stevig prijskaartje. De status quo, met Antwerpen als Europese filehoofdstad, wordt echter als onhoudbaar beschouwd. Daarnaast zijn budgettaire zorgen verlicht door kwalitatieve (gezondheidswinsten) en kwantitatieve inkomsten (ontwikkelingsgronden, tolheffingen).

Het Antwerpse ringproject kon echter de geopolitieke malaise niet ontsnappen. Naast een structurele inflatie werd het project midscheeps getroffen door gigantische saneringskosten van PFAS-vervuiling in de directe omgeving van het project. De budgettaire impact op de begroting valt veel hoger uit dan verwacht.² Flexibiliteit en aanpassingsvermogen blijven essentieel.

De vooruitzichten blijven positief: Antwerpen blijft het politieke zwaartepunt van Vlaanderen, en de participatieve aanpak van ontwerp en besluitvorming zorgt voor een inspirerend toekomstbeeld. Eventuele budgetoverschrijdingen kunnen voorlopig nog deels aan externe factoren worden toegeschreven. Toch bevindt het project zich nog verre van de eindstreep. Waar en wanneer de uiteindelijke realisatie plaatsvindt, blijft voorlopig voor een aantal deelprojecten onduidelijk. Dit draagt niet bij aan het vertrouwen in grootschalige infrastructuurprojecten, die vaak worden gezien als traag, complex en kostbaar. Voor wat bekendstaat als de ‘Werf van de Eeuw’ en het ‘Toekomstverbond’ leeft nog steeds het idee dat het om een eenmalige ingreep gaat die is uitgegroeid tot een log en duur prestigeproject, gevangen in de dynamiek van verzonken kosten en toenemende inzet. Die beeldvorming behoeft echter nuance en bijstelling.



Figuur 2: Voorontwerp Ringpark Het Schijn © ontwerpteam Ringpark Het Schijn

Van park, naar stad, tot rand

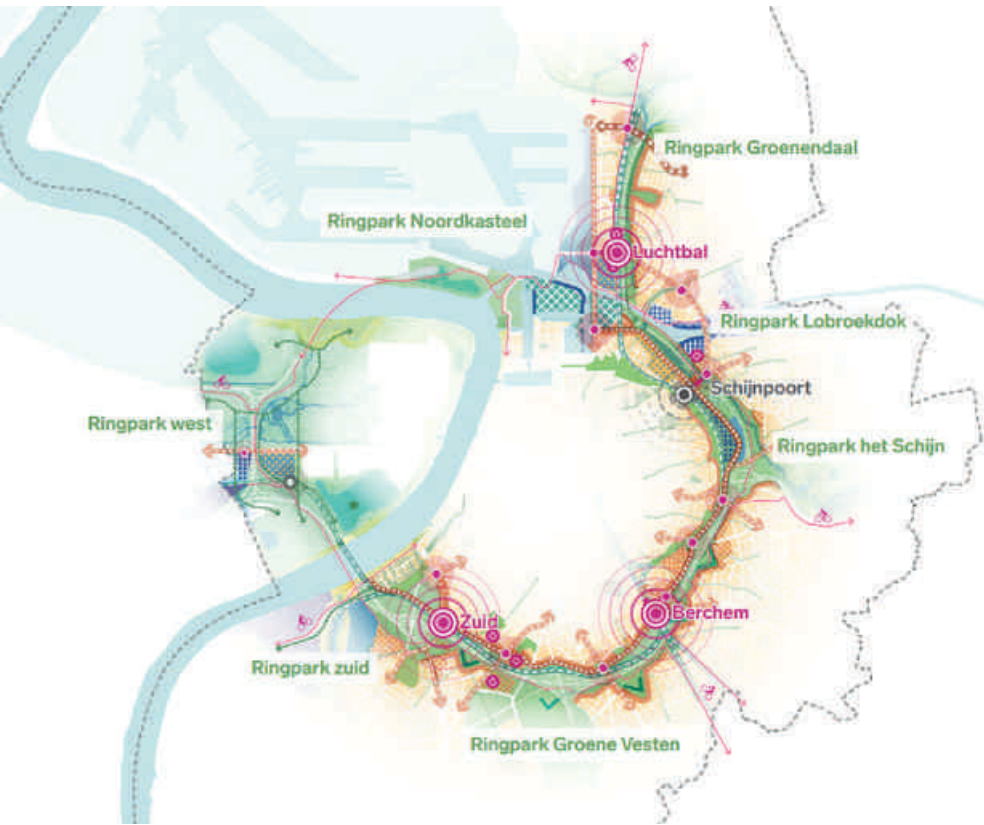
Ringpark

Al van bij de start van het Toekomstverbond is duidelijk gemaakt dat het project evenwaardig inzet op mobiliteit en leefkwaliteit. Naast de heraanleg van de ringinfrastructuur (onderbouw) wordt simultaan werk gemaakt van de overkapping van de volledige ring (bovenbouw). Met een participatief ontwerptraject worden ruimtelijk knelpunten aangepakt en kan een breed gedragen toekomstvisie worden opgebouwd. Door prioritair werk te maken van de noordelijke ringparken

wordt een tijdige en concrete tussenstap genomen om de meest kwetsbare zones van de stad grondig op te waarderen. Bovendien vraagt het participatief traject een duidelijke en blijven inzet aan het middenveld, omwonenden en actiegroepen, waarbij een gemeenschappelijke inzicht en verhaal wordt opgebouwd. Dit vergt tijd en middelen, maar de praktijk leert dat dit leidt tot een constructief procedureel traject.

Ringstad

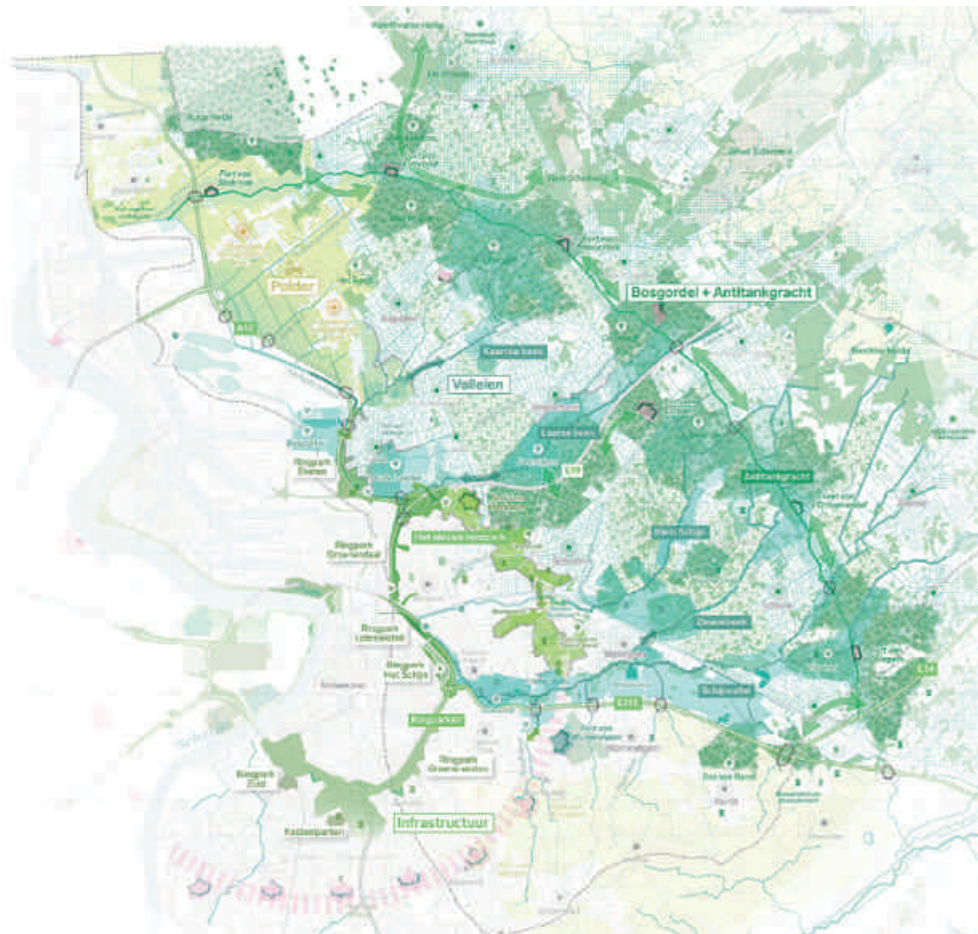
Antwerpen is historisch gegroeid als een radiale stad, waarbij de huidige ringzone fungeert als scheidingslijn tussen binnen- en buitenstad – intra muros en extra muros. De ontwikkeling van de Ringparken biedt echter de kans om deze grens niet alleen fysiek, maar ook mentaal te doorbreken. Ze transformeren kwetsbare plekken in de stad én vormen een unieke hefboom om de stedelijke samenhang te versterken. Het Antwerpse ringproject evolueert zo tot een ruimtelijk programma met een langetermijnvisie, dat richtinggevend is voor toekomstige stedelijke transformaties. In het recent goedgekeurde Strategisch Ruimteplan Antwerpen wordt de ring dan ook niet langer beschouwd als een barrière, maar als een nieuwe ruggengraat binnen het stedelijk weefsel. De ontwerptrajecten en herontwikkeling van de deelzones fungeren daarbij als katalysator voor verbonden stadsprojecten en infrastructuurverbindingen, en bieden tegelijk een helder tijdspad en duidelijke prioriteiten.



Figuur 3: Antwerpen als Ringstad © stad Antwerpen

2 Nu al betaalt elke Vlaming 3.000 euro voor Oosterweel, 21 november 2024, De Standaard

Het Toekomstverbond evolueert geleidelijk naar een intergenerationeel programma, waarin ook de Vlaamse klimaatdoelstellingen een concrete vertaling krijgen in het noordelijke alternatief rond de stad. Met het project De Nieuwe Rand wordt gestreefd naar een fundamentele herwaardering van de noordelijke rand van Antwerpen. De omvang en looptijd van dit project maken een langetermijnvisie onvermijdelijk. De ambities moeten groot genoeg zijn om aan te sluiten bij de strategische doelstellingen van de Vlaamse overheid richting 2040 en 2050 – zoals klimaatneutraliteit, de LULUCF-verplichtingen en de Kaderrichtlijn Water. Een project van deze schaal hoort structureel bij te dragen aan die maatschappelijke transitie. Want 2030 is vandaag, en 2050 ligt al om de hoek.



Van project naar programma

Het Toekomstverbond is een generatietraject dat meerdere beleidsdomeinen overstijgt. Om dit succesvol te realiseren, zijn een stevig maatschappelijk draagvlak, verankering in beleid, ambitieniveau op maat van de uitdagingen en een consistente financiering essentieel. Dit vereist een sterke verbinding tussen beleidsmakers, middenveld, experts en burgers. Ruimtelijke

planners, ontwerpers en participatiespecialisten spelen hierin een sleutelrol als brugfiguren, al blijven politieke daadkracht en maatschappelijke urgentie de motoren van vooruitgang. Wanneer we het ambitieniveau van het Toekomstverbond plaatsen binnen zijn tijdsduur en ruimtelijke schaal, wordt duidelijk dat het is uitgegroeid tot meer dan een verzameling infrastructuurwerken. Het is een breed gedragen ruimtelijk programma dat de fundamenteën van de metropolitane regio Antwerpen hertekent. Dit is geen luxe, maar een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van grootschalige transitieën. Het Toekomstverbond toont aan dat, ondanks de terughoudendheid tegenover grote projecten, het opschalen van ambities en reikwijdte soms onvermijdelijk is. Cruciaal daarbij is dat we dit programma expliciet benoemen als een transitieprogramma, afgestemd op de juiste – regionale – schaal. Dit helpt om verwachtingen realistisch te kaderen, zonder het belang van duidelijke, concrete tussenstappen op korte termijn uit het oog te verliezen.

Bereikbare bereikbaarheidsdoelen voor het platteland

Felix Pot

Stellingen

Sturen op nabijheid in plaats van mobiliteit werkt alleen in dichtbevolkte gebieden.

Generieke nabijheidsnormen leiden tot een ongewenste verdeling van voorzieningen omdat ze regionale verschillen in behoeften negeren.

Beter met de auto naar de supermarkt dan lopend naar de buurtwinkel

Bereikbare bereikbaarheidsdoelen voor het platteland

Felix Pot

Van mobiliteit naar bereikbaarheid

In de ontwikkeling van de nationale mobiliteitsvisie 2050 (IenW, 2023) staat bereikbaarheid, en niet mobiliteit, centraal als doel van het mobiliteitssysteem. Deze benadering legt de nadruk op nabijheid en het gebruik van actieve vervoerswijzen in plaats van het oplossen van knelpunten voor efficiënte mobiliteit. Deze koerswijziging sluit aan bij het streven naar brede welvaart, waarbij de focus ligt op de kwaliteit van leven in plaats van enkel economische efficiëntie.

Toch blijkt dat het vertalen van bereikbaarheidsprincipes naar concreet beleid lastig is. De meeste voortgang vindt plaats in stedelijke contexten, waar hoge dichtheden het makkelijker maken om bereikbaarheid met actieve vervoerswijzen te organiseren. Buiten stedelijke kernen ligt dat anders. Daar vormt de auto vaak een essentiële voorwaarde voor volwaardige deelname aan het maatschappelijke leven. Het leidt tot een fragiel evenwicht: mobiliteit maakt veel mogelijk, maar sluit ook uit wie geen toegang heeft tot een auto en wringt het met duurzaamheidsdoelstellingen. Hier staat de bereikbaarheidsplanning voor moeilijke afwegingen tussen de sociale en economische voordelen van mobiliteit, duurzaamheidsdoelen, de kwaliteit van de leefomgeving en sociale inclusie. Daarom is het misschien geen verrassing dat op mobiliteit gebaseerde doelen nog steeds de overhand hebben in bereikbaarheidsstrategieën in gebieden met een lage dichtheid (Akse et al., 2021).

Het toepassen van bereikbaarheid als uitgangspunt voor beleid buiten stedelijke gebieden loopt tegen een aantal hindernissen aan. Ten eerste is er geen duidelijke afspraak over wat bereikbaarheid precies is en hoe je het moet meten. Het gaat niet alleen om hoe snel je kunt reizen, maar ook om hoeveel bestemmingen er zijn en hoe aantrekkelijk die zijn (Geurs & Van Wee, 2004; Vecchio & Martens, 2021). Omdat dit lastig te meten is, wordt vaak vooral gekeken naar snelheid van verkeer als succesfactor (Akse et al., 2021; Boisjoly & El-Geneidy, 2017; Proffitt et al., 2019). Ten tweede is er geen duidelijkheid over of – en hoe – er grenzen gesteld moeten worden aan wat een goed bereikbaarheid is. Zonder duidelijke definitie is het lastig te zeggen wat ‘voldoende’ bereikbaarheid is in een bepaald gebied (Ryan & Martens, 2024). Daarbij is het ook moeilijk om rekening te houden met verschillen tussen mensen in wat zij nodig hebben of kunnen. Ten derde vraagt bereikbaarheid om samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen. Bereikbaarheid speelt een rol in bijvoorbeeld wonen, zorg en onderwijs, maar deze domeinen werken vaak los van elkaar. Ze hebben andere doelen, regels en ideeën over wat de overheid wel of niet moet doen (Jeekel & Martens, 2017; Ryan & Martens, 2024). Daardoor is het lastig om goed afgestemd beleid te maken (Silva et al., 2017).

Deze discussienotitie beschrijft de belangrijkste principes om met deze knelpunten om te gaan. Het laat zien hoe bereikbaarheid beter beoordeeld kan worden, wanneer contextafhankelijke benaderingen gewenst zijn, en hoe bereikbaarheid verbonden kan worden met andere beleidsdoelen die soms botsen.

Wat is het probleem?

Het is belangrijk eerst te vragen of ongelijkheden in ruimtelijke bereikbaarheid problematisch en onrechtvaardig zijn, voordat we beleidsoplossingen gaan overwegen. Het is algemeen geaccepteerd dat er ongelijkheden bestaan in de beschikbaarheid van diensten en economische kansen tussen verschillende locaties (Banister, 2018; Martens, 2017), omdat activiteitlocaties en transport-infrastructuur van nature ongelijk verdeeld zijn. De vraag voor bereikbaarheidsgericht plannen is dus of de verschillen te groot zijn en of er mensen zijn die onvoldoende bereikbaarheid hebben.

Het antwoord hangt af van het ethische perspectief en de politieke prioriteiten die we stellen over ongelijkheden in bereikbaarheid (Van Wee, 2022). Vanuit een utilitaristisch perspectief kunnen ongelijkheden acceptabel zijn als ze het totale voordeel maximaliseren. Andere benaderingen die vaak worden genoemd in het debat over bereikbaarheid en gelijkheid zijn het egalitarisme, dat gelijkere bereikbaarheid waardeert, en het sufficientiarisme, dat stelt dat iedereen boven een bepaalde drempel van bereikbaarheid zou moeten zitten (zie ook Pereira et al., 2017).

Bereikbaarheid meten: ruimtelijke analyses, gedragsuitkomsten en percepties

Hoe we bereikbaarheid evalueren, hangt af van hoe we het meten. Bereikbaarheid wordt meestal beoordeeld via ruimtelijke analyses waarbij verschillende bevolkingsgroepen met elkaar worden vergeleken (zie bijv. Neumeier en Kokorsch, 2021). Dit vereist echter dat we de verschillende aspecten van bereikbaarheid samenvoegen en keuzes maken over welke reisbeperkingen relevant zijn voor verschillende activiteiten en groepen mensen in verschillende gebieden. Het vastleggen van het exacte niveau van bereikbaarheid is moeilijk, omdat zowel landgebruik als transport-mogelijkheden, samen met individuele behoeften en capaciteiten, moeilijk te meten zijn, deels onzichtbaar en variabel over tijd en locatie (Pot et al., 2021; Vecchio en Martens, 2021).

Het meten van daadwerkelijk gedrag helpt om de onzekerheid die gepaard gaat met ruimtelijke analyses te verminderen, omdat het direct kijkt naar de werkelijke uitkomsten van hoe mensen omgaan met deze mogelijkheden. Gedragsuitkomsten kunnen zowel het gevolg zijn van vrijwillige keuzes als van onvrijwillige beperkingen in een bepaalde ruimtelijke context (Páez et al., 2012; Pot et al., 2024). Hoge niveaus van activiteit kunnen nog steeds samengaan met onvrijwillige beperkingen als de benodigde voorwaarden niet vervuld worden.

Het overbruggen van de kloof tussen ruimtelijke analyses en daadwerkelijke gedragsresultaten kan door de ervaren bereikbaarheid van onderaf te analyseren (Pot et al., 2021, 2023b, 2024; Ryan en Pereira, 2021; Vecchio en Martens, 2021). Ervaren bereikbaarheid kan op twee manieren worden geanalyseerd. Ten eerste door de bouwstenen van ervaren bereikbaarheid te identificeren. Deze benadering is vaak kwalitatief, omdat het probeert om de subjectieve en contextuele factoren die de perceptie van bereikbaarheid beïnvloeden, in kaart te brengen (bijv. Pot et al., 2020), maar kan ook kwantitatief zijn door de perceptie van vooraf gedefinieerde aspecten van bereikbaarheid te onderzoeken (bijv. de kenmerken van bepaalde activiteitlocaties, Guzman et al., 2024). Ten tweede kan ervaren bereikbaarheid ook beoordeeld worden door zelfgerapporteerde evaluaties van het transport- en landgebruikstelsel, zoals het meten van de tevredenheid over de bereikbaarheid van belangrijke diensten (bijv. Pot et al., 2023a, 2023b).

Verzadiging en verschillen in behoeften

Onderzoek dat ervaren bereikbaarheid vergelijkt met gegevens over transport en landgebruik laat vaak een lage overeenstemming zien (bijv. Curl et al., 2015; Lättman et al., 2018; Pot et al., 2023a, 2023b, 2024; Ryan en Pereira, 2021; Ryan et al., 2016). Een reden waarom minder nabijgelegen

mogelijkheden niet altijd leiden tot lagere beoordelingen van bereikbaarheid, is dat de voordelen van extra mogelijkheden afnemen na een bepaald punt (Pot et al., 2023a, 2024). Terwijl schaalvoordelen betekenen dat bereikbaarheid toeneemt met dichtheid, nemen de extra voordelen van meer opties af als er al veel keuzes zijn. Een andere reden voor de lage verklarende waarde van ruimtelijke factoren voor ervaren bereikbaarheid is dat de behoeften voor bereikbaarheid variëren per locatie. Processen van ruimtelijke sorting laten zien dat mensen in landelijke gebieden minder waarde hechten aan lokale mogelijkheden dan mensen in stedelijke gebieden (Bijker et al., 2012; Elshof et al., 2017; Rijns et al., 2018).

Wie moet bepalen wat 'voldoende' is?

Het expliciet betrekken van bewoners bij het evalueren van bereikbaarheid kan volgens beleidsmakers waardevol zijn (Ryan en Martens, 2023). Beleidsdoelen over bereikbaarheid die zonder directe inbreng van burgers worden vastgesteld, lopen het risico gezien te worden als een 'overheidsproduct', los van de werkelijke behoeften en ervaringen van mensen. Een benadering die uitgaat van beleving stelt juist dat mensen zelf het beste kunnen inschatten hoe bereikbaar hun omgeving voor hen is. Deze benadering stelt vragen bij het idee dat externe experts kunnen bepalen wat goede bereikbaarheid is, of wat een eerlijke verdeling daarvan betekent, enkel op basis van objectieve maatstaven (Vanoutrive en Cooper, 2019).

Hoe wenselijk deze anti-paternalistische insteek is, hangt af van de mate waarin men paternalistisch beleid versus het sturen op tevredenheid problematisch acht. Het kan worden betoogd dat enige mate van paternalisme onvermijdelijk of zelfs wenselijk is. Ten eerste zijn menselijke evaluaties vaak routinematig en vatbaar voor cognitieve vertekeningen, waardoor mensen soms keuzes maken die hun langetermijnbelangen schaden. Zo zullen kinderen mogelijk geen waarde hechten aan de bereikbaarheid van scholen, terwijl het waarborgen van hun kansen breed wordt gezien als een morele plicht voor de overheid. Zulke irrationaliteiten onderstrepen het nut van externe criteria bij de beoordeling van toegang tot bepaalde voorzieningen, los van individuele tevredenheid.

Ten tweede kunnen voorkeuren veranderen in de tijd. In minder dichtbevolkte gebieden rijst de vraag of lagere verwachtingen niet zozeer het gevolg zijn van bewuste keuzes, maar van aanpassing aan een achtergestelde situatie. Dit is niet per se problematisch, zolang verwachtingen niet dalen tot onder een bepaalde drempel. Tegelijkertijd kunnen op met beleid op basis van beleving beleidspatronen ontstaan die gebieden met de hoogste verwachtingen prioriteren boven gebieden met de minste kansen, wat contraproductief kan zijn. Hoe beleidsmatig om te gaan met voorkeuradaptatie hangt af van de mate waarin deze optreedt en de normatieve implicaties daarvan. Aanhoudende verschillen in beleefde toegankelijkheid suggereren dat aanpassing onvolledig blijft, zeker wanneer het gaat om langdurige beperkingen zoals een mobiliteitsbeperking. Daarnaast worden aspiraties mede gevormd door sociale normen, waarbij mensen hun situatie afmeten aan wat in hun context als 'normaal' wordt gezien. Mensen in achtergestelde posities zullen hun verwachtingen waarschijnlijk niet verlagen tot onder de maatstaf van het merendeel. Als dit zo is, behouden subjectieve metingen hun geloofwaardigheid, omdat aanpassingsmechanismen de beoordeling van wat 'voldoende' is niet verstoren.

Ten derde roept het vergelijken van groepen vragen op, omdat systematische verschillen kunnen bestaan in hoe zij vergelijkbare situaties evalueren. Onderzoek naar algemeen welzijn laat bijvoorbeeld zien dat vrouwen gemiddeld hogere tevredenheid rapporteren dan mannen, wat wijst op hardnekkige genderverschillen in subjectief welzijn. Vergelijkbare patronen zijn zichtbaar in studies naar beleefde toegankelijkheid. Wanneer beleid louter gebaseerd is op subjectieve

oordelen, kan dat onbedoeld leiden tot bevoordeling van bepaalde groepen en daarmee afbreuk doen aan politieke beginselen als non-discriminatie en gelijke kansen.

Hoewel subjectieve beoordelingen waardevolle inzichten bieden en helpen om paternalistisch of stigmatiserend beleid te voorkomen, kennen ze beperkingen die vergelijkbaar zijn met die van ruimtelijke of gedragsmatige bereikbaarheidsindicatoren. Of het negeren van voorkeuren wenselijker is dan het gebruik van subjectieve beoordelingen, blijft uiteindelijk een politieke afweging. Die hangt samen met hoe de voorkeuren binnen en tussen groepen verdeeld zijn en hoe die voorkeuren tot stand komen.

Type doelstellingen

De mate waarin paternalistische sturing wenselijk is, beïnvloedt hoe beleidsdoelen kunnen worden geformuleerd. Doelen kunnen variëren van richtinggevende ambities tot bindende afrekenbare normen, en van universeel toepasbaar tot contextspecifiek. Verschillende recent aangenomen Kamermoties (Krul/CDA en Van der Graaf/CU) hebben het kabinet gevraagd om met concrete bereikbaarheidsnormen of reistijdlimieten te komen. De veelvormigheid van voorzieningen en de verschillen in behoeften en mogelijkheden van mensen maken dit lastig. Het vaststellen van een norm voor toegang tot onderwijs stuit bijvoorbeeld al snel op vraagstukken zoals verschillende typen scholen, de vereiste kwaliteit ervan, hoe we dit moeten meten en of dit overal moet gelden. Ruimte laten voor lokaal maatwerk van onderop met tevredenheid als indicator kan meetproblemen rondom normering omzeilen en voorkomt bovendien dat de overheid bepaalt wat “goede” bereikbaarheid en een oneindig normenstelsel moet handhaven. Het stellen van concrete normen is bovendien niet altijd mogelijk. Transport- en ruimtelijke systemen zijn complexe adaptieve systemen. Ze ontwikkelen zich deels buiten directe beleidssturing om, en onder invloed van externe ontwikkelingen. Dwingende normen kunnen dan leiden tot inefficiënties of zelfs onbedoelde uitkomsten.

Toch lijkt een harde normering voor sommige voorzieningen alsnog te verdedigen. Zo zouden gezonde mensen bijvoorbeeld tevreden kunnen zijn zonder bereikbaar ziekenhuis. De overheid kan echter de morele plicht toegedicht zijn om de gezondheid te beschermen. Om te bepalen welke voorzieningen we altijd en overal moeten garanderen, kan een hiërarchie van voorzieningen helpen. Dit kan democratisch, via politieke vertegenwoordigers, door te vertrouwen op expertoordelen, of door te steunen op analytische raamwerken uit de politieke filosofie, zoals Rawls’ concept van “Primaire Goederen”. Het vaststellen van een dergelijke hiërarchie is natuurlijk subjectief, zelfs bij het gebruik van analytische kaders. De waarden die binnen een samenleving gelden, beïnvloeden immers de vorming van deze raamwerken. Zo veel mensen, zo veel wensen. Het vaststellen van een harde bereikbaarheidsnorm voor een bepaald type voorziening lijkt dus vooral haalbaar wanneer deze voorziening uniform is in zowel aard als kwaliteit, en wanneer het belang ervan onomstreden is. In andere gevallen kan gemeten tevredenheid een nuttige leidraad zijn.

Complexe afweging tussen efficiëntie, inclusie en duurzaamheid

Om voldoende bereikbaarheid in landelijke gebieden te waarborgen, zijn drie pijlers belangrijk: nabijheid, mobiliteit en, in toenemende mate, digitale connectiviteit, bekend als het Triple Access System. Deze drie vormen samen de toegang tot economische en sociale activiteiten.

Het platteland heeft per definitie een achterstand wat betreft nabijheid. Schaalvergroting en autoafhankelijkheid hebben het platteland in een fragiel evenwicht gebracht.

Nabijheid en mobiliteit

Beneden een bepaald punt zullen nog minder voorzieningen al dan niet in combinatie met hogere mobiliteitskosten snel grotere groepen mensen door de ondergrens doen zakken. Daarom zou men kunnen overwegen om de bereikbaarheid te verbeteren door te beginnen met het tegengaan of zelfs terugdraaien van de verschraling van voorzieningen in landelijke gebieden, zelfs als dit ten koste gaat van economische efficiëntie door afname van schaalvoordelen.

Het hoge autogebruik en de nabijheid van steden zorgen er echter voor dat veel plattelanders, zelfs als er lokale alternatieven beschikbaar zijn, mogelijk blijven kiezen voor verder gelegen voorzieningen die meer te bieden hebben. Automobilititeit draagt daarmee bij aan het verminderen van ongelijkheid tussen landelijke en stedelijke gebieden, maar leidt paradoxaal tot grotere ongelijkheid binnen landelijke gebieden. De e-fiets kan een duurzame uitkomst zijn op middellange afstanden, maar is ook niet volledig inclusief.

Beleid gericht op het herstellen van lokale voorzieningen kan een welkome oplossing bieden voor een kleine groep beperkt mobiele mensen, maar dit brengt aanzienlijke maatschappelijke kosten met zich mee. Aan de andere kant kan het beperken van autogebruik het draagvlak voor deze kleinschalige voorzieningen vergroten en tegelijkertijd het mobiliteitssysteem duurzamer maken. Dit zorgt voor minder ongelijkheid binnen landelijke gebieden, maar kan de toegang tot hoogwaardige voorzieningen moeilijker maken en de kloof met steden juist vergroten. Er is dus sprake van een complexe afweging tussen efficiëntie, inclusie en duurzaamheid, zonder dat er een eenduidig “goed” of “fout” is.

Openbaar vervoer

De uitdaging voor het platteland is om de toegang tot hoogwaardige voorzieningen die de huidige autobezitter geniet op een inclusievere en duurzamere manier te organiseren. Het openbaar vervoer kan hier een rol in vervullen. De concurrentie met de auto, gecombineerd met de verspreide vraag naar en aanbod van activiteiten, maken het echter moeilijk om openbaar vervoer in het landelijk gebied efficiënt te organiseren.

Traditionele openbaarvervoerssystemen met vaste dienstregelingen hebben vaak lage frequenties en weinig haltes om de kosten te drukken. Dit resulteert in ongemak voor reizigers en daardoor nog minder vraag. Flexibel publiek vervoer, zoals deelmobiliteit, carpoolen of vraaggestuurd openbaar vervoer, vereist net zo goed schaal om efficiënt te opereren. Hierdoor is het minder aantrekkelijk om deze diensten aan te bieden in landelijke gebieden.

Multimodale hubs beogen het openbaar vervoer efficiënter te maken door vaste dienstregelingen op drukke routes te combineren met flexibele meer vraaggestuurde vervoersopties van en naar de hub12. Een uitdaging is dat deze flexibele vervoersdiensten vaak niet zijn opgenomen in de reguliere concessies en daardoor moeten concurreren op een markt waar ze niet voldoende schaal hebben om te overleven. Je ziet dan ook vaak kortlopende pilots. Bovendien valt doelgroepenvervoer meestal buiten deze vergunningen. Dit leidt tot inefficiënt gebruik van beschikbare middelen.

Het kan helpen om de wijze van inzetten van publieke middelen opnieuw onder de loep te nemen. Zo gebruiken ze in Groningen-Drenthe hetzelfde busje voor belbusdiensten en Wmo-vervoer. Om

meer van dit soort samenwerkingen aan te moedigen, is het zinvol om de bestaande budgetten, zoals provinciale financiering voor concessies, Wmo-financiering via gemeenten en financiering voor studentenvervoer via het ministerie van OCW, gezamenlijk opnieuw tegen het licht te houden.

Niet alleen de kwaliteit van het netwerk en de dienstregeling lijken echter bepalend. Onderzoek naar vervoersarmoede in Zeeland laat zien dat passagiers de huidige openbaarvervoerssystemen als ingewikkeld ervaren vanwege het gebrek aan duidelijke informatie, met name als ze digitaal niet zo vaardig zijn. Deze ervaringen zijn geworteld in sociale normen die het gebruik van de auto aanmoedigen, wat leidt tot een negatieve perceptie van het openbaar vervoer, vooral als het gaat om niet-reguliere diensten zoals belbussen. Daarom is het onwaarschijnlijk dat beleidsmaatregelen die het gebruik van de auto willen ontmoedigen, zoals parkeerbeleid, positief worden ontvangen als er nog geen goed ontwikkeld en volwaardig alternatief beschikbaar is.

Kortom: het ontbreken van voldoende schaal maakt de organisatie van traditioneel openbaar vervoer op het platteland ingewikkeld. Het leeg laten rondrijden van bussen met vaste dienstregelingen is duur en weinig duurzaam. Een oplossing kan liggen in een combinatie van vaste dienstregelingen op drukke routes aangevuld door vraaggestuurde vervoersopties. Belangrijk daarbij is dan hoe flexibel en vraaggestuurd vervoer beter in reguliere concessies zijn mee te nemen, en hoe publieke middelen beter zijn in te zetten.

Digitalisering

Ook de digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden voor een bereikbaar landelijk gebied. In ultieme vorm is mobiliteit aan te bieden als een dienst via één virtueel app-platform dat alle vervoersmogelijkheden omvat en de gehele reiservaring integreert, inclusief reserveringen, reisinformatie voorafgaand aan en tijdens de reis, en de betaling. Het ontwikkelen van dergelijke op aanvraag gebaseerde en gedeelde mobiliteitsdiensten hangt sterk af van voortdurende ICT-ontwikkelingen. Bovendien maakt digitalisering het mogelijk om fysieke diensten aan huis te leveren, zoals maaltijden en medicijnen en kunnen bepaalde activiteiten volledig online worden uitgevoerd, zoals thuiswerken of digitale doktersconsulten. Dan is wel de vraag aan de orde in hoeverre deze digitale alternatieven op gelijke hoogte staan met fysieke ervaringen.

Voor mobiele diensten zoals bezorging blijft schaal een cruciale factor voor efficiënte dienstverlening. Vergelijkbaar met vaste voorzieningen brengt dit de vraag met zich mee of normen haalbaar en wenselijk zijn, of dat de markt aanbodvariëaties en leveringstarieven kan bepalen. De Universele Postdienst op grond van de Postwet kan hierbij inspiratie bieden, omdat deze waarborgt dat het verzenden en ontvangen van post in heel Nederland beschikbaar is tegen een uniform tarief.

Digitalisering biedt dus kansen voor een online doktersconsult, het thuisbezorgen van boodschappen en pakketjes en voor het ontzorgd reizen van A naar B via één geïntegreerde vervoersapp. Het is hierbij belangrijk oog te hebben voor kwetsbare groepen. De mensen die al kwetsbaar zijn voor vervoersproblemen blijken namelijk ook vaak de mensen te zijn die minder goede digitale vaardigheden hebben. Effectief en efficiënt beleid vraagt om zowel reflectie op de bereikbaarheidsbeleving van specifieke doelgroepen als op die van het platteland als geheel. Dit zorgt voor evenwichtig bereikbaarheidsbeleid dat aansluit bij de behoeften van mensen en zowel te ingrijpende maatregelen als te kleine aanpassingen voorkomt.

Op weg naar integrale bereikbaarheid

In het kader van brede welvaart staat het platteland voor de uitdaging om evenwicht te vinden tussen de voordelen van schaalvergroting en automobiliteit, en sociale en milieugerelateerde doelen. Wij denken aan de volgende noodzakelijke stappen.

De eerste stap is het vaststellen van de schaal en aard van bereikbaarheidsproblemen. Het meten hoe tevreden mensen zijn over de bereikbaarheid kan hierbij een waardevolle aanvulling zijn op het berekenen van afstanden en reistijden. Op basis hiervan is te beoordelen of grootschalige veranderingen noodzakelijk zijn, of dat maatwerk effectiever en efficiënter is voor specifieke groepen die nu moeilijkheden ervaren. Dankzij de auto hebben de meeste plattelanders voorsnog voldoende toegang tot voorzieningen, maar dit evenwicht is fragiel. Voorkomen is beter dan genezen, omdat verdere verschraving van voorzieningen, samen met stijgende mobiliteitskosten, snel kan leiden tot grotere uitsluiting.

Een volgende stap is het bepalen hoe generiek bereikbaarheidsdoelen zouden moeten zijn. Voor welke voorzieningen willen we streven naar harde normen die overal gelden, en voor welke is maatwerk op basis van regionale behoeften meer geschikt? Publieke opinie en analytische kaders kunnen helpen bij het onderscheiden van voorzieningen die de overheid altijd en overal zou moeten waarborgen. Dit onderscheid betekent dat het expliciet meten van de beleving van bereikbaarheid, dat doorgaans meer middelen vereist dan ruimtelijk berekende maten, niet altijd noodzakelijk is. Uniformiteit in het soort voorzieningen en een breed maatschappelijk draagvlak vergemakkelijken de vaststelling van generieke overheidsnormen voor de toegang tot enkele basisvoorzieningen.

Voor andere voorzieningen en diensten is maatwerk op basis van bereikbaarheidsbeleving op regionaal of lokaal niveau effectiever. De lokale gemeenschap speelt een belangrijke rol bij het bepalen wat belangrijk en mogelijk is. Hierbij kan de overheid juist een meer faciliterende rol hebben, door marktpartijen en vrijwilligersinitiatieven financieel en organisatorisch te ondersteunen.

Tot slot kunnen bereikbaarheidsdoelen worden geconcretiseerd en is sectoroverschrijdende samenwerking nodig. Gezien regionale verschillen in behoeften en mogelijkheden, is er geen one-size-fits-all oplossing. Doelen worden idealiter integraal geformuleerd en niet enkel op basis van, bijvoorbeeld, afstand. "Voldoende" bereikbaarheid kan immers tot stand komen door een combinatie van fysieke nabijheid, mobiliteit en digitalisering. De problemen die de kleine groep zonder auto nu ervaart, zijn niet los te zien van de voordelen die schaalvergroting en automobiliteit de grote meerderheid bieden.

Referenties

- Akse, R., Thomas, T. and Geurs, K. (2021). Mobility and accessibility paradigms in Dutch policies: An empirical analysis. *Journal of Transport and Land Use*, 14(1), 1317–1340.
- Bastiaanssen, J. & Breedijk, M. (2022). Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on) bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). <https://www.pbl.nl/publicaties/toegang-voor-iedereen>
- Boisjoly, G. and El-Geneidy, A. M. (2017a). How to get there? A critical assessment of accessibility objectives and indicators in metropolitan transportation plans. *Transport Policy*, 55, 38–50.
- Durand, A., Zijlstra, T., van Oort, N., Hoogendoorn-Lanser, S. & Hoogendoorn, S. (2022). Access denied? Digital inequality in transport services. *Transport Reviews*, 42(1), 32–57.
- Halden, D., 2011. The use and abuse of accessibility measures in UK passenger transport planning. *Research in Transportation Business Management*, 2, 12–19.
- Geurs, K. T. and Van Wee, B. (2004). Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. *Journal of Transport Geography*, 12, 127–140.
- Jeekel, J. F., & Martens, C. J. C. M. (2017). Equity in transport: Learning from the policy domains of housing, health care and education. *European Transport Research Review*, 9, 1–13.
- Kinigadner, J., & Büttner, B. (2021). How accessibility instruments contribute to a low carbon mobility transition: Lessons from planning practice in the Munich region. *Transport Policy*, 111, 157–167
- Lyons, G. & Davidson, C. (2016). Guidance for transport planning and policymaking in the face of an uncertain future. *Transportation Research Part A*, 88, 104–116.
- Milbourne, P., & Kitchen, L. (2014). Rural mobilities: Connecting movement and fixity in rural places. *Journal of Rural Studies*, 34, 326–336.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). Mobiliteitsvisie 2050 Hoofdlijnennotitie. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/bijlage-hoofdlijnen-notitie-mobiliteitsvisie-2050>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2023). Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. <https://www.elkeregiotelt.nl/publicaties/rapporten/2023/03/27/advies-rapport-rli-rob-rvs-elke-regio-telt>
- Pot, F.J., Koster, S. & Tillema, T. (2023). Perceived accessibility and residential self-selection in the Netherlands. *Journal of Transport Geography*, 108, 103555.
- Pot, F.J., Koster, S. & Tillema, T. (2023). Perceived accessibility in Dutch rural areas: Bridging the gap with accessibility based on spatial data. *Transport Policy*, 138, 170–184.
- Silva, C., Bertolini, L., te Brömmelstroet, M., Milakis, D., & Papa, E. (2017). Accessibility instruments in planning practice: Bridging the implementation gap. *Transport Policy*, 53, 135–145.
- Pot, F.J. (2023). The Extra Mile: Perceived Accessibility in Rural Areas. University of Groningen.
- Pot, F.J. (2023). Bereikbaarheid in landelijke gebieden: de stem van de tevreden meerderheid. <https://geografie.nl/artikel/bereikbaarheid-in-landelijke-gebieden-de-stem-van-de-tevreden-meerderheid>
- Pot, F.J., Koster, S., Tillema, T. & Jorritsma, P. (2020). Linking experienced barriers during daily travel and transport poverty in peripheral rural areas: The case of Zeeland, the Netherlands. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 20(3), 29–46.
- Proffitt, D. G., Bartholomew, K., Ewing, R. and (2019). Accessibility planning in American metropolitan areas: Are we there yet? *Urban Studies*, 56(1), 167–192.
- Rongen, T.O., Lenferink, S., Arts, J. & Tillema, T. (2023). The peripheral mobility hub as a multi-sided platform? Applying a Fuzzy Delphi to identify promising stakeholder interactions. *Research in Transportation Business & Management*, 47, 100953.

Van Wee, B. (2022). Accessibility and equity: A conceptual framework and research agenda. *Journal of Transport Geography*, 104, 103421

Een mobiliteitsmix voor het rurale gebied

Wat is het juiste recept?

Kevin Vedder

Stellingen

1. Het mobiliteitssysteem hoeft niet noodzakelijke rendabel te zijn, zolang het maatschappelijke doelen nastreeft.
2. Subsidiëring is het belangrijkste middel om een efficiënt toekomstig ruraal mobiliteitssysteem van de grond te krijgen.
3. Overheden zijn de voornaamste partij in het faciliteren en aanjagen van een efficiënt, duurzaam en toegankelijk ruraal mobiliteitssysteem.

Een mobiliteitsmix voor het rurale gebied

Wat is het juiste recept?

Kevin Vedder

Inleiding

Er zijn allerlei redenen om met een mobiliteitstransitie aan de slag te gaan. Schaarste ruimte, duurzaamheid, (klimaat)adaptiviteit, en toegankelijkheid zijn slechts enkele aspecten welke de urgentie van het anders inrichten van het mobiliteitssysteem duiden. De roep om verandering wordt steeds sterker.

Om deze transitie te bewerkstelligen worden allerlei handvatten toegereikt, en worden meerdere wegen richting een nieuwe mobiliteitstoekomst verkend. Eén van deze wegen is het concept *publieke mobiliteit* welke steeds breder onder de aandacht komt, ook in Nederland. Maar wat is het, en welk doel streeft het na?

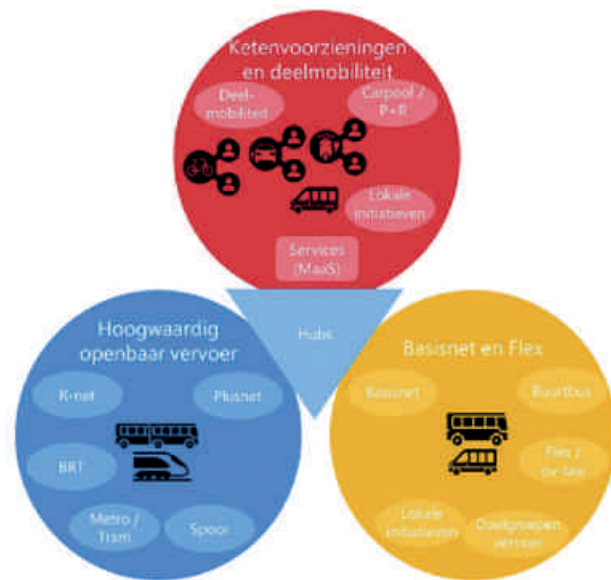
Dit paper zal allereerst ingaan op de het concept publieke mobiliteit, alvorens de vier adviezen ten aanzien van publieke mobiliteit en haar gedachtengoed gespiegeld worden aan het rurale gebied. Deze spiegeling toont enkele inzichten over de rol van publieke mobiliteit in het rurale gebied, en de mate waarin de eerdere adviezen door te vertalen zijn naar de rurale context.

Publieke mobiliteit, het gedachtengoed

Wereldwijd, maar ook in Nederland, is er een veelvoud aan definities over publieke mobiliteit (of een synonieme term) in de omloop, met soms enorm uiteenlopende componenten. Zo stelt de Provincie Groningen dat Publieke Mobiliteit “gaat om openbaar vervoer, de hubtaxi, deelauto’s en -fietsen en mogelijke andere vormen van deelmobiliteit. Tevens betreft het voorzieningen voor het parkeren van bijvoorbeeld eigen auto en fiets waar de overstap gemaakt wordt tussen individueel vervoer en publieke mobiliteit.”¹ Het CROW hanteert de volgende definitie. “Publieke mobiliteit is de beste manier om van A naar B te komen met het mobiliteitsaanbod dat onder regie staat van de overheid. Niet het openbaar vervoer staat daarbij centraal maar de bereikbaarheid.”² De Provincie Noord-Holland definieert publieke mobiliteit als “collectieve vervoermiddelen en/of diensten die op kostenefficiënte en reizigersvriendelijke wijze in de mobiliteitsbehoefte van de reiziger voorzien. Dit systeem omvat naast openbaar vervoer ook flexibel vervoer, doelgroepenvervoer, deelmobiliteit, hubs, reizigersservices als het kunnen plannen van de reis en meerijddiensten zoals carpoolen en taxi.”³

Hiermee trekken beide provincies de definitie nog breder door naast de verschillende mobiliteitsdiensten ook expliciet de fysieke ruimtelijke aspecten en (digitale) diensten te benoemen. Deze samenhang tussen de verschillende componenten is door de Provincie Noord-Holland overzichtelijk in beeld gebracht (zie Figuur 1). Hier wordt duidelijk dat het systeem van publieke mobiliteit naast het openbaar vervoer en flexvervoer tevens bestaat uit deelmobiliteit, maar ook digitale en

1 Provincie Groningen (2022). Wat Groningers beweegt. Programma Mobiliteit Provincie Groningen.
2 CROW (2025). Publieke mobiliteit.
3 Provincie Noord-Holland (2024). Visie Publiek Mobiliteit 2024-2034.



Figuur 1: (Fysieke) Componenten van publieke mobiliteit (Provincie Noord-Holland, 2024).

fysieke diensten (e.g. P+R's). Dit alles komt samen in de hubs.

Specifiek in het benoemen van de fysieke ruimte en (digitale) diensten zit de crux van het concept publieke mobiliteit. Want ondanks dat het gedachtengoed achter publieke mobiliteit inherent verbonden is met het verbeteren van het gehele mobiliteitssysteem, en daarmee mobiliteitsaanbod, is het mobiliteitssysteem – en zo ook publieke mobiliteit – meer dan enkel 'the wheels on the ground'. Het optimaliseren van het mobiliteitssysteem an sich is niet het finale doel. Een geoptimaliseerd mobiliteitssysteem dient echter bij te dragen aan vele andere opgaven. Hier komt de samenhang met de fysieke ruimte en de (digitale) diensten om de hoek kijken, en hier is een belangrijke rol weggelegd voor publieke mobiliteit. Publieke mobiliteit kan in deze de duurzaamheidsambitie kracht bijzetten. Ook kan het oplossingen bieden voor de schaarste in de fysieke ruimte. En bovenal kan het zorg dragen voor een betaalbaar en toegankelijk mobiliteitssysteem. Nadrukkelijk in dit laatste aspect speelt ook het belang voor het rurale gebied; toegankelijkheid en betaalbaarheid van mobiliteit.

De meeste initiatieven omtrent publieke mobiliteit worden in de stedelijke context ontplooid. Dit komt hoofdzakelijk omdat het commercieel interessant is om hier dergelijke initiatieven te ontplooiën. Commerciële interesse is er voor het rurale gebied nauwelijks te vinden. In het rurale gebied ligt de urgentie voor een publieke mobiliteitssysteem immers in thema's als toegankelijkheid en betaalbaarheid, terwijl het in de stedelijke context draait om ruimtelijke efficiëntie, of duurzaamheid. Juist daarom is er in rurale gebieden vraag naar een herziening van het mobiliteits-systeem, en is er een specifieke rol van de overheid gevraagd in het faciliteren van een publieke mobiliteitssysteem.

Er zijn al enkele studies gedaan om te duiden wat er voor deze herziening nodig is. De focus van de meeste studies was voornamelijk op de (binnen)stedelijke context, terwijl voor publieke mobiliteit juist/ook een rol weggelegd is in de buitenwijken van steden en (de verbinding met) het rurale gebied. In een eerdere studie naar motivaties en argumenten voor een mobiliteits-

transitie, en de rol van publieke mobiliteit hierin, zijn vier adviezen naar voren gekomen.⁴ De volgende hoofdstukken zullen hier op inhaken, en reflecteren of en op welke manier deze te vertalen zijn naar de rurale context.

Advies 1: Kom uit je eigen domein-koker

Mobiliteit is niet het enige (ruimtelijke) vraagstuk waar beleidsmakers mee te maken hebben. De woningbouwopgave, de energietransitie, de circulariteitswens; al deze opgaven komen ook met hun eigen ruimte-vraag. Om zo efficiënt mogelijk om te gaan met de toch al schaarse ruimte in Nederland is een zekere mate van afstemming essentieel. Wanneer enkel vanuit het eigen domein wordt gekeken loop je immers het risico dat keuzes niet altijd oog hebben voor ontwikkelingen in andere domeinen, en hiermee een suboptimale uitwerking kunnen hebben op andere opgaven. Wanneer enkel vanuit de duurzame mobiliteitsopgave wordt ingezet op elektrische deelmobiliteit, en niet wordt gekeken naar de capaciteit op het elektriciteitsnet, kan het zomaar voorkomen dat er niet genoeg laadcapaciteit is.

Dit advies voor een bredere blik dan enkel je eigen domein, geldt ook binnen domeinen, tussen verschillende teams en afdelingen. Binnen de mobiliteitssector weten bijvoorbeeld de afdelingen verantwoordelijk voor deelmobiliteit en parkeren elkaar niet altijd even goed te vinden. Dit terwijl afstemming tussen beide domeinen/afdelingen tweezijdig voordeel oplevert. Toch blijft een zekere mate van ontkokering, laat staan integratie erg lastig.

De relatie tussen verantwoordelijkheid en schaalniveau speelt hierbij een grote rol. Wanneer we alleen al kijken naar het mobiliteitsdomein zien we dat de verantwoordelijkheid voor verschillende modaliteiten bij verschillende overheidsniveaus belegd is. Dit zorgt voor het additionele risico dat beleidskeuzes gemaakt worden vanuit het schaalniveau dat vanuit de opgave wellicht niet de meest logische is.

Een voorbeeld van beleid dat niet per se op het meest logische niveau wordt gevormd is deelmobiliteitsbeleid. Dit wordt doorgaans op gemeentelijk/stedelijk niveau opgesteld, terwijl het veel logischer zou zijn om beleid ten aanzien van deelmobiliteit op regionaal, of misschien zelfs nationaal niveau op te stellen. Deelmobiliteit, en meer specifiek de deelauto, wil je juist als aanvulling gebruiken op het huidige mobiliteitssysteem. Bijvoorbeeld in gebieden met een laag mobiliteitsaanbod. Er is dus momenteel sprake van een zekere mismatch in schaalniveau tussen beleid en praktijk.

Deze pluraliteit aan vraagstukken, transities en daaraan gerelateerde sectorale obstakels duidt dat er een grote mate van afstemming en samenhang is gevraagd. Een meer integrale manier van werken, waarbij niet sec vanuit het eigen domein wordt gekeken, is een essentiële stap richting het faciliteren van de mobiliteitstransitie. Hierbij worden oplossingen gecreëerd die niet alleen niet in strijd staan met andere opgaven, maar juist ook de verbinding zoeken met andere vraagstukken.

4 Vedder, K. & Heezen, M. (2024). Mobiliteitsplanning in Balans – van Ruimtelijk Conflict naar Kans.

Hoe resoneert dit advies binnen de rurale context?

Ook binnen de rurale context is ontkokering van belang. Het rurale gebied vraagt immers om een nieuwe invulling van het mobiliteitssysteem om het mobiliteitsaanbod voor iedereen toegankelijk te maken. Publieke mobiliteit is hierin ondersteunend, maar om een publiek mobiliteits-ecosysteem op te zetten vraagt dit afstemming tussen meerdere modaliteiten. Het zijn immers de verschillende modaliteiten en hun onderlinge samenhang welke de inzet van publieke mobiliteit ter verbetering van het mobiliteitsaanbod zo sterk maken.

Ontkokering in de context van publieke mobiliteit in het rurale gebied vraagt om meer dan enkel het creëren van samenhang. Ondanks dat samenhang een essentieel component is voor het opzetten van een ecosysteem voor publieke mobiliteit, is daadwerkelijke afstemming en integratie tussen de verschillende modaliteiten en de hiervoor verantwoordelijke overheden minstens net zo belangrijk. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor het Openbaar Vervoer veelal bij provincies en enkele OV-autoriteiten (m.u.v. de Rijksoverheid voor enkele spoortrajecten), ligt de verantwoordelijkheid voor doelgroepenvervoer bij de gemeente, en ligt de verantwoordelijkheid ten aanzien van deelmobiliteit ietwat diffuus over verschillende overheidslagen verdeeld. Kortom, een grote variatie in verantwoordelijke overheidslagen, wat governance uitdagingen met zich meebrengt. Dit benadrukt het belang van ontkokering ten aanzien van de rol van publieke mobiliteit in het rurale gebied. Hierbij is het echter van groot belang om nadrukkelijk in ogenschouw te houden vanuit systeemniveau welke modaliteit op welke plek op welke manier een bijdrage kan leveren aan het gehele mobiliteitssysteem.

Ook breder is ontkokering gewenst. Afstemming en integratie van verschillende modaliteiten is een grote stap voorwaarts, maar ook in de governance- en financieringsstructuren is afstemming gewenst. De aanwezigheid van een veelheid aan verantwoordelijke partijen vraagt om duidelijke afspraken omtrent algemene verantwoordelijkheden en de verdeling van kosten en baten. Denk hierbij aan het opzetten van een gezamenlijke klantenservice-netwerk. Hoe worden de kosten hiervoor verdeelt, en hoe wordt dit organisatorisch geregeld? Dit zijn vragen die zowel in algemene zin, maar ook zeker in de rurale context van belang zijn.

Advies 2: Kies een systeemperspectief in plaats van een modaliteitsperspectief

Mobiliteitsbeleid is lange tijd ontwikkeld met als doel het verbeteren van het mobiliteitssysteem zelf. Het betrof een kwantitatieve blik op het mobiliteitssysteem; modaliteiten moesten sneller, efficiënter, en meer (of minder). De gedachte dat dit modaliteitsperspectief ietwat achterhaald is, en dat we het mobiliteitssysteem meer als middel moeten zien richting het aanpakken van andere vraagstukken, begint steeds breder te landen.

Het veranderde perspectief dat het mobiliteitssysteem niet meer als doel maar als middel tot andere vraagstukken dient te worden gezien, vereist ook een bredere blik op het mobiliteits-systeem als geheel in plaats van een smaller modaliteitsperspectief. Dit systeemperspectief ondersteunt in het zoeken naar de juiste oplossingen vanuit het mobiliteitssysteem voor andere opgaven. Oplossingen welke niet meer gezocht dienen te worden in de efficiëntie van een specifieke modaliteit, of de verbetering van een hub, maar juist in de juiste invulling van een reis van A naar B. Deze reis van A naar B is in vele gevallen een ketenreis, waarvan de invulling middels meerdere modaliteiten geschied. Een blik op deze keten ondersteunt in het zoeken naar oplossingen en verbeteringen van deze keten ten faveure van andere vraagstukken.

Publieke mobiliteit heeft een toegevoegde waarde wanneer het goed ingeplugd wordt in het gehele mobiliteitssysteem. Het heeft een toegevoegde waarde als onderdeel van de keten. Doordat het missende verbindingen in de keten kan aanvullen, dient het als supplement op het gehele mobiliteitssysteem. Wil je dit zo goed mogelijk werkend krijgen, dan vraagt dit om flankerend beleid. Door de maatschappelijke doelstellingen en de werking van het publieke mobiliteitssysteem expliciet te koppelen in beleid, maak je de sturing op en urgentie van dit systeem helder. Dit zorgt er voor dat het mobiliteitssysteem in de breedte aan meer maatschappelijke oplossingen kan bijdragen.

Hoe resoneert dit advies binnen de rurale context?

Het nemen van een systeemperspectief in plaats van een modaliteitsperspectief is des te belangrijker voor het rurale gebied. Het gebrek aan animo rondom de concessies voor het openbaar vervoer in Zeeland hebben recent al aangetoond dat het optimaliseren van een enkele modaliteit niet werkte. De rendabiliteit van het systeem was te laag, bussen reden ver onder de gewenste bezettingsgraad, en de dekkingsgraad moest (noodgedwongen) omlaag. Kortom, het inrichten van het mobiliteitssysteem werkte hier niet vanuit de gedachte dat dit enkel vanuit het openbaar vervoer kon worden ingevuld – als alternatief naast de privéauto.

De huidige pilot publieke mobiliteit in Zeeland toont aan dat het kijken vanuit systeemperspectief beter inzicht geeft in de wensen van de reiziger binnen de keten, en hoe het gehele mobiliteits-systeem beter op deze wensen in kan spelen. Het herinrichten van het mobiliteitssysteem, waar doelgroepenvervoer wordt heringericht om onder de noemer ‘flexvervoer’ te dienen als aanvulling op het openbaar vervoer, wordt hier als oplossing gezien. Niet alleen is dit een wederzijdse versterking tussen beide modaliteiten, ook biedt dit een bijdrage aan de vervoersarmoede waar grote delen van Zeeland zwaar onder te lijden hebben.

Deze heroriëntatie van het klassieke perspectief op een enkele modaliteit als openbaar vervoer naar een bredere ketenperspectief is niet alleen in Zeeland gaande. Ook regio's elders zijn aan de slag met het herinrichten van het mobiliteitssysteem, zodat de reiziger centraler wordt gesteld, en oplossing worden gezocht in de keten in plaats van in een specifieke modaliteit.

Een voorbeeld hiervan is de Provincie Groningen, welke het belang van publieke mobiliteit onderstreept. De Provincie Groningen stelt echter wel dat het randvoorwaardelijk is om (digitale) reisplanners, abonnementsvormen en betalingssystemen in één systeem beschikbaar te hebben.⁵ Dit is exact hoe Publiek Vervoer Groningen Drenthe het publieke mobiliteits-ecosysteem wil gaan inrichten; “een slim en betaalbaar netwerk waarin ov-voertuigen en doelgroepentaxi's gezamenlijk de reizigers bedienen” en waarin de reiziger “op één plek terecht kan voor het plannen, boeken en betalen van een rit.”⁶

Advies 3: Focus op maatschappelijke doelen

Naast de mobiliteitstransitie zijn er vele andere opgaven en transities welke in de ruimte plaatsvinden. Zoals benoemd begint er steeds duidelijker een overgang plaats te vinden richting het uitgangspunt dat het mobiliteitssysteem in essentie geen doel op zich is, maar meer een

5 Provincie Groningen (2022). Wat Groningers beweegt. Programma Mobiliteit Provincie Groningen.

6 NM Magazine (2024). Groningen en Drenthe gaan voor één inclusief vervoerssysteem.

middel om andere opgaven bij de hoorns te pakken. Oftewel, de focus dient te liggen op het dienen van maatschappelijke doelen.

Onderwerpen die veelal naar voren komen wanneer het gaat over dienen van andere maatschappelijke doelen zijn duurzaamheid, het efficiënt omgaan met de schaarse beschikbare ruimte, en het aandacht hebben voor vervoersarmoede. Ten aanzien van ruimtebeslag kan het actief sturen op gebruik van deelmobiliteit of openbaar vervoer – in samenhang met flankerend beleid – zorgen voor vrijgekomen parkeerruimte doordat bewoners een (weinig gebruikte) privéauto van de hand doen.

Ook verdelingsvraagstukken zijn belangrijke maatschappelijk uitdagingen welke vaak aan de orde komen. Wanneer toekomstig mobiliteitsbeleid meer georiënteerd is op deze verdelingsvraagstukken kan dit een bijdrage leveren aan het inperken van vervoersarmoede binnen Nederland. Publieke mobiliteit kan hierin een bijdrage leveren, bijvoorbeeld doordat overheden activiteiten subsidiëren welke bijdragen aan de maatschappelijke doelen van deze overheid. Ook kan digitale integratie ondersteunen in het sturen op de juiste randvoorwaarden voor het gebruik van specifieke modaliteiten. Hiermee wordt beter gestuurd op het ook toegankelijk houden van mobiliteit in de gebieden welke tot op heden voornamelijk aangewezen waren op de privéauto.

Een belangrijk omslagpunt in de focus op maatschappelijke doelen is de omslag van commerciële waarde naar maatschappelijk toegevoegde waarde als belangrijke indicator voor de rendabiliteit van het mobiliteitssysteem. Weinig vormen van vervoer zijn rendabel en betaalbaar tegelijkertijd. In veel gevallen vraagt dit om subsidiëring. Wanneer mobiliteitsbeleid toegespitst is op het creëren van maatschappelijke meerwaarde, en wanneer deze meerwaarde ook expliciet wordt meegenomen bij het berekenen van de kosten-baten verhouding van het mobiliteitssysteem, kan men verschillende beleidsmaatregelen mogelijk makkelijker verantwoorden. Tegelijkertijd zijn enkele aspecten zelfs om te rekenen naar monetaire waarden. Neem bijvoorbeeld het streven naar emissievrije mobiliteit. De gezondheidsvoordelen die dit oplevert zijn grotendeels uit te drukken in centen.

Hoe resoneert dit advies binnen de rurale context?

Het is onmiskenbaar dat ook in de rurale context de focus van publieke mobiliteit – en het mobiliteitssysteem in de gehele breedte – op maatschappelijke doelen dient te liggen. Op deze manier is het waarschijnlijk dat het mobiliteitssysteem ook in de toekomst, en ook in het rurale gebied het beste zal aansluiten op de maatschappelijke vraagstukken en opgaven, en de wensen van de reiziger.

Echter, de aspecten waar de focus op zal liggen zullen niet geheel overeenkomen tussen de stedelijke en rurale context. Duurzaamheid lijkt één van de pijlers te zijn waar het mobiliteits-systeem in beide contexten op geënt is. Zo onderschrijft de Provincie Groningen dat publieke mobiliteit “een belangrijke en snelle manier [is] om mobiliteit zero-emissie te maken”⁷, door middels sturingsmechanismen in de fysieke ruimte (o.a. betere aansluiting OV en (elektrisch) deelfervoer op lopen en fietsen) en digitale omgeving (o.a. integratie en stimulering duurzaamheid in de keuzeopties voor de reiziger) actieve en duurzame modaliteiten te stimuleren.

Anderzijds zijn er ook aspecten die lijken te variëren. Waar in de (binnen)stedelijke context de schaarse ruimte een prangend vraagstuk is, speelt deze veel minder een rol in de rurale context. Hier draait het meer om verdelingsvraagstukken, waarbij de toegankelijkheid tot en beschikbaarheid van mobiliteit én voorzieningen het voornaamste probleem is. De toegevoegde waarde van publieke mobiliteit zal hier zitten in het beperken van de auto-afhankelijkheid en het toegankelijk maken van slecht bereikbaar gebied, zodat “iedereen die dat wil, kan deelnemen aan de lokale maatschappij.”⁸ Het belang en tevens het succes van publieke mobiliteit zit dan ook in het benadrukken van publieke mobiliteit als een waardepropositie, en niet als een business case. Maatschappelijke doelen zijn de maatstaf voor succes.

Advies 4: Durf als overheid een andere rol te pakken

Overheden hebben er belang bij om te sturen op de vormgeving van het toekomstig mobiliteits-systeem. Lokaal, regionaal en nationaal beleid duidt namelijk de context waarbinnen de mobiliteitstransitie dient te manoeuvreren. Hierbij is het niet alleen van belang om vanuit het gehele ecosysteem te kijken hoe dit mobiliteitssysteem het beste vormgegeven kan worden, maar ook welke partijen hier een rol in kunnen spelen, op welke manier deze partijen hier een ol in kunnen spelen, en tenslotte hoe en door wie hier op gestuurd kan en mag worden.

Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat er een belangrijke rol voor overheden is weggelegd in het ‘faciliteren, aanjagen en in leven houden’ van het publieke mobiliteits-ecosysteem.⁹ In de context van voorgaande drie adviezen zijn er een aantal rollen die overheden kunnen aannemen om dit ecosysteem vorm te geven.

Zo ligt er een coördinerende verantwoordelijkheid waarbij het behulpzaam is om het perspectief van het gehele mobiliteitssysteem te nemen, en niet per partij op hun behoeften aan te sluiten. Om dit te bewerkstelligen kunnen overheden agenderend werken door de focus op bepaalde maatschappelijke doelen te leggen en deze aan te sluiten bij de ontwikkeling van het publieke mobiliteits-ecosysteem.

Eén van de manieren waarop overheden het belang van een focus op maatschappelijke doelen kunnen duiden wanneer het gaat over publieke mobiliteit is het verstrekken van subsidies. Sturende financiering welke er op gericht is dat publieke mobiliteit een bijdrage levert aan de maatschappelijke toegevoegde waarde waar de overheden naar streven. Dit kan bijvoorbeeld verduurzaming zijn, maar zeker ook toegankelijkheid van het mobiliteitssysteem.

Hoe resoneert dit advies binnen de rurale context?

In Zeeland laat de pilot publieke mobiliteit zien dat er wel degelijk een andere rol van overheden wordt gevraagd, wil men de toegankelijkheid van het mobiliteitssysteem – en hiermee de auto-onafhankelijkheid – in het rurale gebied garanderen. De pilot geeft eerste indicaties dat het in de rurale context gewenst is om een coördinerende, sturende overheid te hebben welke de focus legt op maatschappelijke waarde. Het herinrichten van het mobiliteitssysteem met hierin een rol weggelegd voor publieke mobiliteit lijkt essentieel.

8 Publiek Vervoer Groningen Drenthe (2025). Onze toegevoegde waarde.

9 Larco, N., Vedder, K. & Heezen, M. (2024). Public Mobility: The Next Evolution of MaaS.

Deze coördinerende rol is des te meer gevraagd vanwege de eerder genoemde verdeeldheid in verantwoordelijkheden; gemeenten voor doelgroepenvervoer, provincies voor openbaar vervoer. Wil je een blik vanuit het gehele systeem nemen, dan is samenhang, maar ook een zekere mate van coördinatie van belang. Barrières in de governance en organisatorische aspecten liggen dus voornamelijk bij de overheden. Het is dan ook noodzakelijk dat een partij met betrokkenheid én mandaat – i.e. de overheid – het voortouw neemt om deze barrières te beslechten.

Zoals gezegd is financiering een wijze waarop overheden zowel hun overtuiging als hun sturing kunnen duiden. Door de grotere mate van vervoersarmoede en de lage financiële rendabiliteit (onder meer flexvervoer gaat gebukt onder een lage winstgevendheid¹⁰) lijkt financiering des te meer een ruraal vraagstuk te zijn. Zeker in de zeer dunbevolkte gebieden is openbaar vervoer, laat staan het bredere mobiliteitssysteem geen winstgevend geheel. Hier is financiering noodzakelijk om het mobiliteitssysteem opnieuw in te richten, met een belangrijke rol voor publieke mobiliteit.

Een herziening van de kosten en baten kan winstgevendheid in een ander daglicht stellen. In het derde advies is reeds gesteld dat het essentieel is om deze andere blik op winsten te nemen, omdat je hiermee het perspectief op een succesvol mobiliteitssysteem verandert. Wanneer je met je mobiliteitssysteem een bijdrage kan leveren aan maatschappelijke doelen, dan is je mobiliteits-systeem in een zekere mate succesvol. Ditzelfde geldt dus ook voor subsidies. Het gaat er niet om dat deze subsidies het mobiliteitssysteem financieel rendabel maken. Wanneer er maatschappelijke impact wordt bereikt renderen de subsidies ook. Dit vraagt alleen een verandering in mindset.

Tegelijkertijd is de coördinerende, sturende rol van de overheid anders in de rurale context dan in de stedelijke context. In het rurale gebied staat het überhaupt aantrekken van mobiliteitsaanbieders voorop, terwijl overheden in de stedelijke context beleidsmatige en ruimtelijke randvoorwaarden moeten stellen om te zorgen voor een goede spreiding van het mobiliteitsaanbod over de stad.

Concluderend

Allerlei ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving vragen om een herinrichting van het mobiliteits-systeem. Hierbinnen is een belangrijke rol belegd voor publieke mobiliteit. Het belang van publieke mobiliteit wordt door steeds meer overheden erkend. Desondanks blijft het een opkomend concept, welke nog niet volledig is geïntegreerd in het bredere mobiliteitsbeleid. Tegelijkertijd is veel onderzoek gericht op publieke mobiliteit uitgevoerd met de stedelijke context als onderlegger. Dit terwijl de toegevoegde waarde van publieke mobiliteit juist zit in de gebieden met een lage mobiliteits-toegankelijkheid; buitenwijken van steden en rurale gebieden.

In eerder onderzoek zijn een viertal adviezen naar voren gekomen ten aanzien van de uitrol van publieke mobiliteit; i) kom uit je domein-koker; ii) kies een systeemperspectief in plaats van een modaliteitsperspectief; iii) focus op maatschappelijke doelen, en; iv) durf als overheid een andere rol te pakken. In dit paper is gereflecteerd op de vier adviezen door te kijken in hoeverre deze resoneren in de rurale context. Na een eerste reflectie lijken alle adviezen in ieder geval ten dele te resoneren in de rurale context.

Ten aanzien van het eerste advies – ‘kom uit je domein-koker’ – zijn de eerste inzichten dat ontkokering ook voor het rurale gebied van belang is. Het zijn immers de verschillende modaliteiten welke als onderdeel van publieke mobiliteit een nieuwe, gewenste invulling van het mobiliteitssysteem mogelijk maken. De verantwoordelijkheid voor deze modaliteiten ligt momenteel versnipperd over meerdere entiteiten, wat des te meer het belang van ontkokering benadrukt.

Ook het tweede advies – ‘kies een systeemperspectief in plaats van een modaliteitsperspectief’ lijkt zijn weerklank te vinden in de rurale context. Want waar optimalisatie van huidige vervoersvormen met een enkele modaliteit (bijv. openbaar vervoer) niet de bijdrage lijken te kunnen leveren aan het toegankelijk houden van mobiliteit in het rurale gebied, lijkt hier juist dé kracht van publieke mobiliteit te liggen. Publieke mobiliteit kent juist haar kracht door de integratie van vele vervoersvormen in één ecosysteem. Bovendien is het aanwezige aantal modaliteiten in het rurale gebied lager dan in de stedelijke context. De keuze voor een systeemperspectief in plaats van een modaliteitsperspectief lijkt hier uit noodzaak geboren, waarbij je juist middels dit systeemperspectief een goede afweging kan maken over het al dan niet toevoegen van modaliteiten aan de rurale context.

Het derde advies – ‘focus op maatschappelijke doelen’ – past ook perfect in het gedachtegoed van de rol van publieke mobiliteit in de rurale gebieden. Echter, de maatschappelijke doelen zijn niet een 1-op-1 reflectie van de (binnen)stedelijke maatschappelijke doelen waar publieke mobiliteit een bijdrage aan kan leveren. Want waar de schaarse ruimte binnen de rurale context veel minder een rol speelt, draait het hier juist om de toegankelijkheid, bereikbaarheid en vitaliteit van een gebied. Publieke mobiliteit kan een rol spelen in het bereikbaar houden van rurale gebieden, en tegelijkertijd ook in het bereikbaar houden van de stedelijke gebieden voor de inwoners uit de rurale gebieden.

Tenslotte lijkt ook het vierde advies – ‘durf als overheid een andere rol te pakken’ – aan te slaan in het rurale gebied, althans ten dele. Met de verspreide verantwoordelijkheid voor verschillende vervoersvormen, welke allen een rol spelen binnen het publieke mobiliteits-ecosysteem, is de noodzaak voor een coördinerende, sturende rol van de overheid zeker nodig. Coördinerend in het bijeen brengen van partijen en belangen, sturend op de eerder genoemde maatschappelijke doelen. Een belangrijke manier waarop overheden hun rol en intentie duidelijk kunnen maken is middels subsidiëring van (bepaalde onderdelen van) het publieke mobiliteits-ecosysteem. Tegelijkertijd is de faciliterende rol van de overheid in beide contexten enorm verschillend. Terwijl overheden in de stedelijke context randvoorwaarden creëren om te zorgen dat bijvoorbeeld deelmobiliteitsaanbieders de gehele stad dekken, en niet enkel het commercieel aantrekkelijke centrum, gaat het in de rurale context om het überhaupt aantrekken van mobiliteitsaanbieders

De urgentie voor een mobiliteitstransitie blijft continu groeien, waarbij de noodzaak voor een heroriëntatie van het mobiliteitssysteem voor het rurale gebied minstens net zo sterk lijkt toe te nemen, lijken de eerste ingrediënten voor dit mobiliteitssysteem aan het licht te komen. De gedachte dat een mobiliteitssysteem, waarbij meerdere modaliteiten binnen één (eco) systeem fungeren om de bereikbaarheid, en vitaliteit van rurale gebieden hoog te houden, een prominente rol gaat spelen lijkt te groeien. Het publieke mobiliteits-gedachtegoed resoneert met deze conceptualisering van het nieuwe mobiliteitssysteem. Hierbij is het wel essentieel om te benadrukken dat dit nieuwe mobiliteitssysteem ook governance en digitale integratie betreft. Wanneer publieke mobiliteit enkel het aanvullen van het huidige mobiliteitssysteem met nieuwe modaliteiten omhelst, zal dit niet de gewenste (maatschappelijke) doelen nastreven.

10 Sörensen, L., Bossert, A., Jokinen, J.-P. & Schlüter, J. (2021). How much flexibility does rural public transport need? – Implications from a fully flexible DRT system.

planning 2025

Broedplaatsen en beleid: ruimte voor verbetering

Inzet omgevingsexperten ter ondersteuning van kleinere steden in hun regierol voor kwalitatieve verdichtingsprojecten

Kathelijne Toebak en Pieter-Jan Lijnen

Een bespreking en evaluatie van het gelopen ondersteuningstraject voor de kleinstedelijke gebieden in Vlaanderen met een verdichtingsopdracht

Inzet omgevingsexperten ter ondersteuning van kleinere steden in hun regierol voor kwalitatieve verdichtingsprojecten

Kathelijne Toebak en Pieter-Jan Lijnen

Uitdaging

De verdichting in Vlaanderen is volop aan de gang. Buiten de 13 centrumsteden¹ liggen ook in de kleinere steden mooie verdichtingskansen en groeit de ontwikkelingsdruk. Verdichtingsprojecten hebben hun eigen uitdagingen. Ze hebben een hogere technische complexiteit, tellen veel betrokkenen en liggen vaak maatschappelijk (en dus ook politiek) wat gevoelig. Anderzijds zijn het bij uitstek opportuniteiten om de stad te vernieuwen en te transformeren, kunnen ze kansen bieden voor verweving en bieden ze mogelijkheden om ook het publieke domein te verbeteren.

Waar de centrumsteden kunnen beschikken over sterk uitgeruste stedenbouwkundige diensten met reeds lang opgebouwde expertises, is het onmiskenbaar zo dat het goed regisseren van dit soort projecten voor kleinere steden een bestuurlijke uitdaging betekent. Complexe verdichtingsprojecten worden er niet elke dag ingediend. Ook raken vacatures voor omgevingsexperten er moeilijk ingevuld, ten gevolge van een competitieve arbeidsmarkt. Gebrek aan capaciteit en bestuurskracht spelen de kleinere steden niet zelden parten in het goed opnemen van hun regisseursrol in complexe projecten.

Ondersteuningsaanbod

Daarom bood de Vlaamse overheid, via een samenwerking tussen het departement Omgeving en het team Stedenbeleid van het agentschap Binnenlands Bestuur, ondersteuning in de vorm van een expertenpool. We wilden de bestuurskracht van kleinere steden versterken door in de fase van het voortraject van concrete complexe verdichtingsprojecten senior-experten ter beschikking te stellen met de opdracht de stedelijke diensten zowel inhoudelijk als procesmatig te ondersteunen. De klemtoon lag op het hulp bieden en het versterken van de lokale diensten bij het opnemen van de stedelijke regisseursrol door kennis en ervaring aan te bieden, dus niet door in de plaats te treden van de lokale omgevingsprofessionals.

Studiebureaus konden zich kandidaat stellen om dit ondersteuningsaanbod vorm te geven. Uit de acht bureaus kozen we Proflow, een multidisciplinair team van ruimtelijke experts werkzaam in heel Vlaanderen dat getuigde van goed inzicht in wat lokaal speelt. Tegelijkertijd nodigden we de provinciale steden² en in latere fase ook de overige kleinstedelijke gebieden³ volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit om dossiers aan te melden. Met een bewust zeer

- 1 Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout
- 2 Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tienen, Tongeren, Vilvoorde
- 3 Asse, Beringen, Beveren, Bilzen, Blankenberge, Boom, Bree, Diksmuide, Geraardsbergen, Heist-op-den-Berg, Hoogstraten, Leopoldsburg, Lommel, Maaseik, Maasmechelen, Menen, Ninove, Pelt, Poperinge, Temse, Torhout, Veurne, Wetteren, Zottegem

Departement Omgeving – afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning
Kathelijne.toebak@vlaanderen.be
Pieterjan.lijnen@vlaanderen.be
Bjo.omgeving@vlaanderen.be

eenvoudig webformulier (maximaal 30 minuten invultijd) toonden we de lokale besturen dat we hun vroegere klachten over te zware aanmeldingsprocedures hadden gehoord. We maakten ons tevens sterk om de ondersteuningsvragen binnen de week te beantwoorden.

Vijftien ondersteuningstrajecten

In 12 steden ondersteun(d)en we 15 verdichtingsprojecten. We weigerden een tweetal dossiers omdat die eerder betrekking hadden op algemene ondersteuningsvragen van lokale besturen in plaats van een concreet verdichtingsproject. De meeste dossiers zijn residentieel van aard. Een aantal zijn gemengde projecten, waarin het lokaal bestuur verschillende functies wil verweven. Gemiddeld besteedde Proflow per lokaal bestuur een 16-tal halve dagen aan ondersteuning, gespreid over meerdere maanden.

De experts hielpen in de eerste plaats bij het uittekenen en voeren van het vooroverleg. Workshops werden georganiseerd als er meerdere initiatiefnemers betrokken waren (soms voorafgegaan door bilaterale gesprekken), eigendomssituaties werden uitgeklaard, minder bekend omgevingsinstrumentarium werd onder de aandacht gebracht of politieke mandatarissen werden geïnformeerd over kansen en bedreigingen van projecten waar ze eerder niet bij stil hadden gestaan.

We kunnen spreken van een succesverhaal als het gaat over de resultaten die de ondersteunde trajecten geboekt hebben. Projecten die in veel gevallen vast zaten, hebben grote stappen vooruit gezet. Projectontwikkelaars waren bereid stappen terug te zetten en de dialoog naar alternatieven aan te gaan. Slecht in één geval eindigde de ondersteuningsopdracht zonder resultaat, omdat het college van burgemeester en schepenen plots andere plannen had en omdat eigenaars van deelterreinen weigerden mee te stappen in een gecombineerd verhaal.

Sleutels voor een goed voortraject

Uit dit traject komen drie cruciale bouwstenen bovendrijven die garant staan voor een goed voortraject naar een stedenbouwkundige vergunning.

Sterke visie, sterke regie

Het beschikken over een actueel ruimtelijk beleid biedt houvast voor lokale besturen om actief en proactief aan de slag te gaan met complexe ruimtelijke uitdagingen. Een lokaal bestuur dat daar niet over beschikt, holt achter de feiten (wensen van de ontwikkelaars) aan.

Een gedragen en beslist beeld op waar de lokale potenties liggen voor verdichting, al dan niet in de hoogte te realiseren, en waar aan de andere kant het vrijwaren van open of groene ruimte in de kern belangrijk is, schept duidelijkheid. Als die grote lijnen uitgezet zijn, kan de focus van de dialoog meteen komen te liggen op het samen streven naar een zo hoog mogelijke kwaliteit. In Vlaanderen is het vandaag belangrijk te beschikken over een actueel beleidsplan ruimte als kompas voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid van de komende jaren. Het stuurt de ruimtelijke

ingrepen om een bouwshift te realiseren tegen 2040⁴. Een duidelijke ruimtelijke agenda, in de vorm van een ruimtelijk beleidsplan dan wel meer informele verdichtingsvisies, beeldkwaliteitsplannen of woningtypetoetsen, maakt het lokaal bestuur sterk in onderhandelingen met initiatiefnemers van projecten.

De doorvertaling van beleidskeuzes in ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) die bestemmingen en voorschriften vastleggen of in masterplannen die als meer informeel instrument ontwerp- en inrichtingskeuzes uittekenen, helpt het lokaal bestuur nog beter voorbereid te zijn op de onderhandeling op projectniveau. Maar te gedetailleerd verordenend vastgelegde keuzes en voorschriften blijken dan weer geen stimulans te zijn voor een kwalitatieve ontwikkeling. Zo is in dit traject een aantal keren gestoten op het beperkende karkas van een RUP.

In dialoog naar kwaliteit

Voor een goed vooroverleg neem je de tijd. Provinciale steden die gebruik maakten van het ondersteuningsaanbod spreken van een 'groeitraject'. Overleg tussen de projectontwikkelaar en de vergunningverlenende lokale overheid mag geen kwestie zijn van reactief formuleren van technische opmerkingen en detailbijsturingen. De bedoeling is om in eerste stap in dialoog te treden over de hoofdlijnen van een projectidee en zo stap voor stap te komen tot een gedragen ontwerp, door samen voor- en nadelen, scenario's en oplossingsrichtingen te bespreken. We bevelen lokale besturen daarom aan om het te doorlopen overlegtraject op voorhand uit te tekenen, als wederzijds verwachtingsmanagement. Een ander aandachtspunt is het zorgvuldig documenteren van het traject. Dat verzekert transparantie van het proces en is ook van belang voor een vlotte overdracht, mocht een nieuwe projectverantwoordelijke aangeduid worden.

Gemeente/stad gecoördineerd aan zet

Voor een initiatiefnemer van een bouwproject is het bijzonder ergerlijk om van dienst naar dienst gestuurd te worden, of een lijstje opmerkingen per gemeentelijke dienst te ontvangen. Ook uit dit traject leren we het belang van een geïntegreerde gemeentelijke benadering om een project professioneel aan te pakken. Het is belangrijk dat de gemeente een projectregisseur aanwijst die aanspreekpunt is en mandaat heeft om, in samenspel met de bevoegde schepenen, overkoepelend over diensten heen het proces aan te sturen vanuit een integrerende blik die sectorale en technische adviezen en procedures overstijgt.

Opzet geslaagd?

Hierboven concludeerden we dat de ondersteunde trajecten resultaten boekten. Maar in hoeverre is het piloottraject geslaagd in haar opzet om de lokale omgevingsdiensten te versterken in hun kennis en ervaring bij het regisseren van verdichtingsprojecten? In hoeverre kon Proflow een duw in de rug geven die blijft renderen en waarop het lokaal bestuur verder kan bouwen?

We stellen vast dat we de doelgroep maar in beperkte mate bereikt hebben. 12 van de 46 steden voelden zich aangesproken door het aanbod. Uit contact met twijfelende maar uiteindelijke afhakende steden leren we dat het capaciteitsprobleem zo groot kan zijn dat een stedelijke dienst

4 Doelstelling van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen om het dagelijks bijkomend ruimtebeslag terug te dringen tot 0ha tegen 2040, door de open ruimte maximaal te vrijwaren en bestaand ruimtebeslag beter te benutten

er zelfs niet toe komt om zich aan te melden voor een traject dat dan ook weer extra tijd dreigt te kosten. Mogelijks zagen ook niet alle steden de meerwaarde in van een externe ondersteuning (die zich komt bemoeien in een interne winkel?) of vonden ze het aanbod te beperkt of onduidelijk. Ook in de 12 steden die meeliepen in het traject voelden we de druk: geen tijd, geen deskundige sparring partner voor de gemeentelijke omgevingsambtenaar, en dit in combinatie met soms weinig stedenbouwkundige deskundigheid bij de architectenbureaus.

In de gelopen ondersteuningstrajecten vertoonden de lokale besturen dikwijls de neiging om het onderhandelingstraject grotendeels 'uit te besteden' in plaats er samen met de hulp van Proflow de schouders onder te zetten. Op die manier kon niet optimaal ingezet worden op het structureel versterken van de stedelijke dienst in kennis en ervaring. Desondanks ervaren de betrokken steden de geboden hulp als positief, en hebben ze interessante tips en tricks opgepikt. Ze zijn blij dat ze op de kar van het ondersteuningsaanbod zijn gesprongen, de extra deskundigheid en blik van buitenaf aan de onderhandelings tafel hebben vruchten afgeworpen.

Aanbevelingen naar Vlaamse overheid

De opdrachtgever Proflow evalueerde het project ook. Ze is van oordeel dat het structureel optillen van een gemeentelijke werking zich sowieso op een ander niveau bevindt dan het vooruithelpen in concrete projecten, of ook dan het organiseren van studiedagen en lerende netwerken. Eigenlijk is er nood aan een coaching on the spot, bijvoorbeeld op het wekelijks teamoverleg van de stedenbouwkundige dienst, om vanuit een brede kijk kennis te injecteren en op te bouwen. Dit doet een beetje terugdenken aan (maar gaat verder dan) de rol van relatiebeheerders vanuit het departement Omgeving (zoals die tot de herstructurering van het departement in 2017 bestond). Relatiebeheerders gingen op regelmatige basis pro-actief in overleg met een lokaal bestuur om klankbord te zijn, oplossingen aan te reiken en denkpijlers te bespreken.

Voor de meest structurele oplossing moeten we denken aan sterke intergemeentelijke samenwerkingen en fusies om de bestuurskracht op te krikken. Tegelijk kan de Vlaamse overheid pistes voor een meer structureel projectondersteuningsaanbod uitwerken dat leidt tot inhoudelijk betere projecten. Ideeën rond een bouwshiftconvenant krijgen vandaag vorm en worden best uitgewerkt richting een ondersteuningsaanbod dat heel hands-on directe meerwaarde biedt voor het lokale bestuur dat hulp inroept bij haar verdichtingsambities.

Spel, spelers, speelveld: Handelingsstrategieën voor een toekomstbestendige binnenstad

Bart de Zwart (Hanze Hogeschool), Ingrid Janssen (Avans Hogeschool), Cees-Jan Pen (Fontys Hogeschool) en Herbert ter Beek (BEA)

Stellingen

Publieke binnenstadsprofessionals vertonen handelingsverlegenheid als het gaat om de uitvoering van de transformatie naar meer toekomstbestendige winkelgebieden en binnensteden in het bijzonder.

Publieke professionals weten net als andere binnenstadsprofessionals onvoldoende wat vastgoedeigenaren beweegt.

De handelingsverlegenheid van publieke binnenstadsprofessionals is geworteld in een gebrek aan kennis over:

- de invloed van situationele factoren op de effectiviteit van de regie- en samenwerkingsinstrumenten die zij kunnen inzetten gericht op vastgoedeigenaren;
- de rollen van waaruit de gemeente deze instrumenten kan inzetten in de interactie met vastgoedeigenaren;
- de randvoorwaarden en competenties die nodig zijn om deze instrumenten in te zetten;
- het ontbreken van een situationele handelingsstrategie waarin deze instrumenten, rollen, randvoorwaarden en competentie samenkomen.

Spel, spelers, speelveld: Handelingsstrategieën voor een toekomstbestendige binnenstad

Bart de Zwart (Hanze Hogeschool), Ingrid Janssen (Avans Hogeschool), Cees-Jan Pen (Fontys Hogeschool) en Herbert ter Beek (BEA)

Introductie

Binnensteden zijn van groot maatschappelijk belang. Een kloppend hart bepaalt immers de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van een stad. Bovendien zijn binnensteden en dorpscentra goed voor minimaal acht procent van alle banen voor alle opleidingsniveaus en spelen deze gebieden een belangrijke rol voor leefbaarheid, het vestigingsklimaat en de aanpak van de woonopgave. Nederlandse binnensteden kampen met een eenzijdig winkelaanbod en toenemende leegstand, waardoor ze hun aantrekkingskracht verliezen voor een breed publiek. Hierdoor dreigt de binnenstad niet langer een ontmoetingsplek te zijn voor mensen met verschillende bezoekmotieven, sociale en economische achtergronden. De vraag over de toekomst van het centrum, is dus ook een vraag naar de publieke functie van de binnenstad. Daarbij komt dat de openbare ruimte niet klimaatbestendig is en dringend moet vergroenen en verduurzamen. Deze ontwikkelingen vragen om een transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden van 'places to buy' in 'places to be'. Straten en panden waar nu detailhandel zit, krijgen andere functies. Wonen wordt net als werk en maatschappelijke voorzieningen een belangrijker onderdeel van het functieprogramma en de openbare ruimte hoogwaardiger en groener.

Gemeenten staan voor een complexe uitdaging in deze transformatieopgave. Van een traditioneel passieve houding verschuift hun rol naar een actieve(re) betrokkenheid, waarbij meer de regie wordt genomen. Het versterken van deze regierol vormde onder meer de aanleiding van de CityDeal Dynamische Binnensteden. Een stimuleringsprogramma vanuit het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken waarin tien (grote) steden participeren, in samenwerking met landelijke kennisplatforms, brancheorganisaties, universiteiten en hogescholen. Binnenstedelijke transformatieprocessen blijken vaak moeizaam of langzaam te verlopen door ontbrekende participatie van met name de vastgoedeigenaren. De afgelopen jaren is veel kennis en ervaring opgedaan over de rolneming van stakeholders en zijn instrumenten ontwikkeld die gemeenten kunnen helpen om vastgoedeigenaren te activeren. Zo bestaan er uiteenlopende juridische en financiële gereedschappen ('sticks' en 'carrots') om (on)gewenste ontwikkelingen te ontmoedigen/stimuleren. Voorbeelden zijn een bedrijveninvesteringszone (biz) met ondernemersfonds, subsidie voor pandaanpassingen, het inzetten van een binnenstadsmakelaar, professioneel centrummanagement, en het opkopen van panden door de gemeente of een fonds waarin de gemeente participeert.

De praktijk wijst echter uit dat ondanks deze beschikbare kennis en gereedschappen, gemeenten onvoldoende weten wat verschillende typen vastgoedeigenaren beweegt. Er is wel inzicht in instrumenten die toegepast kunnen worden om gemeenten beter te laten samenwerken met belangrijke spelers in de binnenstad, maar het ontbreekt aan goede situationele handelingsstrategieën om deze gereedschappen effectief in te zetten en tot uitvoering te brengen. Dit kennishiaat resulteert in handelingsverlegenheid bij de publieke binnenstadsprofessional. Deze paper onderbouwt deze stellingname en schetst een conceptueel kader voor het situationeel handelen van publieke binnenstadsprofessionals en het belang van praktijkgericht onderzoek om te komen tot situationele handelingsstrategieën.

Van een passieve naar een actieve rol van gemeenten

De overzichtspublicatie *Lokale transformatie in beeld: Wat werkt wel en wat werkt niet?* (Retailagenda, 2020a) beschrijft, mede gebruik makend van diverse, samen met grotere gemeenten opgestelde, binnenstadspublicaties van Platform31 (Heebels & Van Vliet, 2021; Raatgever et al., 2015; Rooijen et al., 2018; VNG/Platform31, 2021), de lessen uit bijna tien jaar transformatiegerichte binnenstadsaanpak. Terugkerend element in al deze studies is het belang van lokale samenwerking als basis voor succesvolle transformatie.

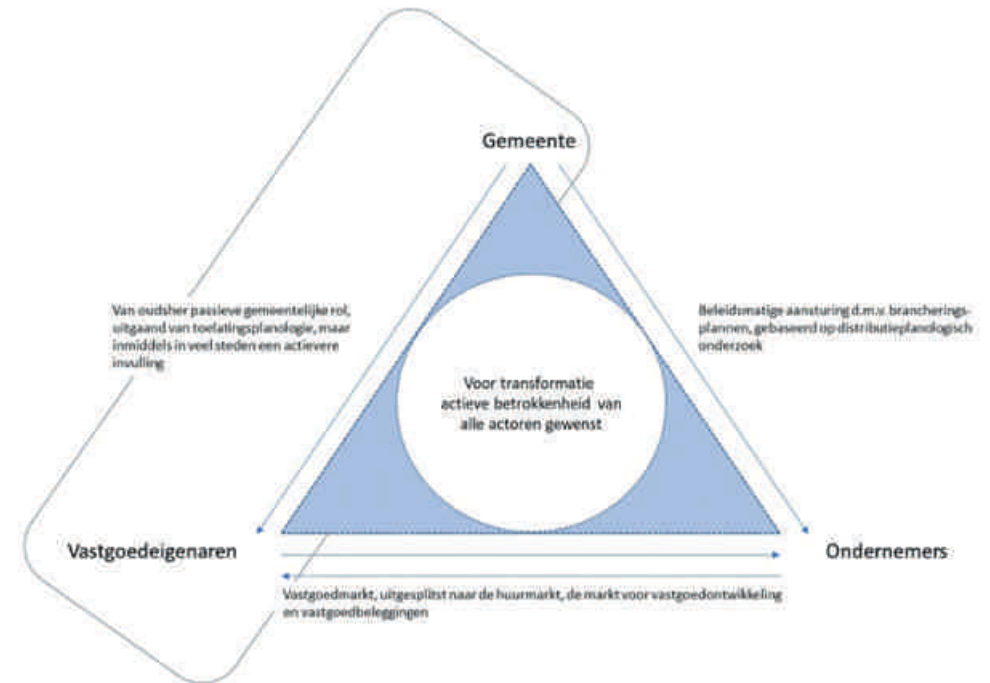
De spil in deze binnenstedelijke samenwerking is de zogenaamde gouden driehoek van actoren:

- Gemeente;
- Vastgoedeigenaren;
- Ondernemers (onder andere winkeliers, horecaondernemers e.a.).

Samenwerking in een binnenstad, met name op basis van de gouden driehoek, is essentieel om lokale transformatie succesvol uit te voeren. De afgelopen decennia zien we dat de samenwerking tussen ondernemers en eigenaren onderling en tussen ondernemers en gemeenten steeds vaker een structurele vorm heeft gekregen. Zo is vanuit de nationale Retailagenda en platformen zoals De Nieuwe Winkelstraat, Kern en CLOK, inmiddels veel ervaring opgedaan met de rol van een centrummanager als verbinder van ondernemers. Deze centrummanager vervult een coördinerende en uitvoerende rol, variërend van marketing en promotie tot eventplanning en relatiebeheer. In veel grotere binnensteden is het centrummanagement sterk geprofessionaliseerd, wat heeft geleid tot een bedrijfsmatige benadering van binnenstadmanagement. Naast een binnenstads- of centrummanager kennen gemeenten ook andere (semi-)publieke functies die een intermediaire of verbindende rol spelen in de binnenstadssamenwerking. Voorbeelden hiervan zijn bedrijvencontactfunctionarissen, gebiedsregisseurs, programma- en projectmanagers voor (deelgebieden van) binnensteden en fondsmanagers. Deze functionarissen zullen we in het vervolg van deze paper aanduiden met de verzamelterm 'publieke binnenstadspprofessionals'.

Soms wordt de samenwerking tussen gemeenten en ondernemers juridisch en financieel geborgd door het invoeren van een bedrijveninvesteringszone (biz) of het oprichten van een vereniging. Een ondernemersvereniging is als samenwerkingsvorm vaak een voorloper op het instellen van een biz. Hoewel er positieve ervaringen bestaan met deze manier van samenwerken, is de biz geen panacee. Draagvlak en actieve betrokkenheid blijven ook in deze geformaliseerde structuur een uitdaging en vaak trekt een (te) kleine groep enthousiastelingen de kar (Risselada, 2019). Het betrekken van vastgoedeigenaren bij een biz of andere binnenstadsactiviteiten blijkt in de praktijk lastig. Een uitgebreide evaluatie onder alle 158 zogenaamde RetailDeal-gemeenten onder leiding van een team van 25 experts concludeerde in 2020 dat binnen de driehoek een sleutelrol is weggelegd voor vastgoedeigenaren (Retailagenda, 2020a). Fysieke aanpassingen aan panden, functiewijzigingen, herverkaveling, sanering of kwaliteitsverbeteringen van het vastgoed zijn grotendeels afhankelijk van de investeringsbereidheid van deze partijen. Gemeenten geven echter aan dat samenwerking met eigenaren bij transformaties als grootste knelpunt wordt ervaren (Retailagenda, 2020b). Vastgoedeigenaren, zo is de ervaring, zijn moeilijk te benaderen, gedragen zich afhoudend en denken te weinig vanuit het gebiedsbelang. Deze probleemanalyse is nog steeds actueel. Het 'denken en doen' van gemeenten ten aanzien van binnensteden is van oudsher vooral gericht geweest op het beïnvloeden van de branchering en meer operationele programmering van de binnenstad en het zorgen voor (een meer professioneel) centrummanagement. Via structuurvisies en bestemmingsplannen gaf de gemeente aan, richting vastgoedpartijen en centrumondernemers, wat waar wel en niet mocht. In deze 'toelatingsplanologie' had de

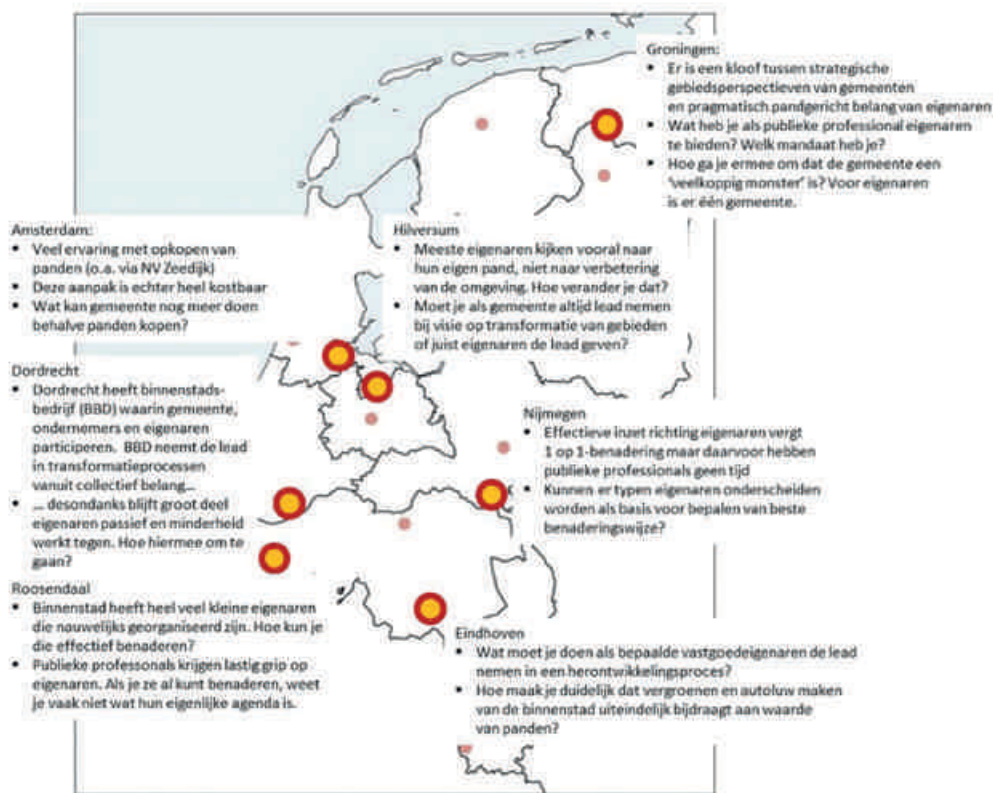
gemeente een relatief passieve rol en was kennis van de beweegredenen van vastgoedeigenaren daarom minder belangrijk. Om het transformatieproces in binnensteden te kunnen faciliteren is een actievere sturing nodig, waarbij binnen de gouden driehoek de focus wordt verlegd naar het versterken van de relatie tussen gemeente en vastgoedeigenaren zodat directer kan worden gestuurd op het transformatieproces – en daarmee de programmatische invulling – van panden in de binnenstad. Figuur 1 illustreert de gouden driehoek.



Figuur 1: Accentverschuiving binnen "gouden driehoek"

Spel, spelers, speelveld

In samenwerking met de CityDeal Dynamische Binnensteden hebben onderzoekers van de hogescholen Hanze, Avans en Fontys een nadere vraagarticulatie uitgevoerd rondom deze problematiek. Hierbij waren binnenstadspprofessionals uit de CityDeal-gemeenten en experts vanuit onder meer de Retailagenda, platform De Nieuwe Winkelstraat en branchevereniging Inretail betrokken. Deze interviews geven inzicht in zowel algemene uitdagingen als uitdagingen die specifiek op één of enkele deelgebieden in de betreffende binnensteden betrekking hebben. Figuur 2 toont de lokale issues die uit de gesprekken naar voren kwamen. De resultaten uit deze gesprekken bevestigen dat gemeenten worstelen met de wijze waarop zij de actieve rol van sturing op de transformatie van binnensteden dienen in te vullen. De binnenstadspprofessionals ervaren een sterke behoefte om meer grip te krijgen op het speelveld, de daarin aanwezige spelers en het spel dat zij dienen te spelen bij de transformatie. Tabel 1 beschrijft deze uitsplitsing van praktijkvragen en bijbehorende knelpunten naar onderliggende kennisbehoeften.



Figuur 2: Resultaten vraagarticulatie

Praktijkvraag	Knelpunt	Kennisbehoefte
Hoe kun je als binnenstadsprofessional het complexe speelveld van binnenstadstransformaties effectief beïnvloeden?	Binnenstadsgebieden verschillen soms sterk van elkaar. Het speelveld is telkens anders. We moeten telkens het wiel opnieuw uitvinden.	<u>Speelveld:</u> Inzicht ontwikkelen in kenmerken van binnenstadsgebieden, de ruimtelijke context, aard opgave, samenwerkingsgeschiedenis.
Vaak denkt maar een klein deel van de eigenaren actief mee met gemeenten, de massa is passief, en een deel subversief. Op wie moet je als binnen stadsprofessional richten?	Veel transformatieproces sen stokken omdat eigenaren pas in actie komen als gemeentelijke plannen hen direct raken. Op dat moment is de speelruimte nog maar beperkt.	<u>Spelers:</u> Eigenaren en/of ondernemers in een vroeg stadium actief betrekken bij transformaties, zodanig dat zij daarna ook hun rol pakken.
Welke 'soft tools' kun je als binnenstadsprofessional inzet ten naast bekende 'harde' instrumenten zoals opkopen panden, oprichten BIZ, gegeven een specifieke situationele context?	Het handelen van gemeenten is vaak 'instrumentgericht', maar echte aandacht voor de positie, belangen en motieven van eigenaren ontbreekt.	<u>Spel:</u> Verbreden van handelings-repertoire van de publieke professional en verminderen van handelingsverlegenheid die er nu is.

Tabel 1. Kennisbehoefte uitgesplitst naar Spel, Spelers, Speelveld

Een situationele handelingsstrategie

Door de jaren heen zijn er diverse handboeken, toolkits en (evaluatie van) best practices gepubliceerd met betrekking tot de transformatie van binnensteden (Bura Urbanism/Stec Groep, 2022; Corbijn, 2022; Retailagenda, 2022; Vosjan & Risselada, 2018). Een tekortkoming van deze beschikbare kennis en publicaties is dat vaak de lokale doorvertaling ontbreekt en dat er teveel gebruik wordt gemaakt van stereotypingen waar het de rollen van actoren betreft. In de eerste plaats hangt de wijze waarop de binnenstadsprofessional het 'spel' in de binnenstad kan spelen, ofwel haar handelingsrepertoire, af van de (historische) situatie in het gebied, het dynamische speelveld en de bestaande en eventuele nieuwe spelers. Deze contextualiteit leidt ertoe dat de effectiviteit van het ingezette instrumentarium van speelveld tot speelveld kan verschillen. Daarnaast is binnen de bestaande literatuur vaak sprake van een simplificatie van de belangen en motieven van spelers. Een voorbeeld hiervan is het stereotype beeld van de grote (buitenlandse) belegger die op grote afstand zou staan, vastgoedsturing pleegt op basis van een Excelsheet en nauwelijks lokaal betrokken is. Of winkelketens die teveel vanuit het hoofdkantoor aangestuurd zouden worden en centrummanagers die vooral met evenementen en dagelijkse zaken bezig zijn. Het beperkte onderzoek dat gedaan is naar de spreiding van eigenaren in verschillende typen binnensteden wijst erop dat we hier te maken hebben met vooroordelen. Zo blijkt uit onderzoek van het Kadaster onder 7.000 eigenaren in 34 centrumgebieden, dat slechts 3 procent een vestigingsplaats heeft in het buitenland. Sterker: ruim 70 procent van de winkelvastgoedeigenaren woont binnen een straal van 15 kilometer van zijn of haar vastgoed. Wel is het bezit vaak zeer versnipperd, wat transformatie van winkelgebieden complex maakt (Groot Nibbelink & Pen, 2022; Kadaster, 2021).

Het situationeel handelen van de publieke binnenstadsprofessional wordt ook bepaald door de rol die de gemeente in wenst te nemen. Het krachtenveld van actoren – oftewel het 'speelveld' en de daarin aanwezige 'spelers' – is uitgangspunt voor de gemeentelijke rolbepaling. Een mogelijke typering van gemeentelijke rollen volgens Huijgen (2010) zou kunnen zijn: beheer-gemeente, sturende gemeente, responsieve gemeente of faciliterende gemeente. Verheul et.al (2019) spreken over een richtinggevende, verbindende, regulerende en stimulerende rol die een gemeente kan innemen. Er is nog weinig praktijkkennis over welke gemeentelijke rol past bij welke situationele context. Op instrumentniveau is er altijd sprake van een mix van instrumenten die idealiter afgestemd is op de rolneming en de specifieke transformatieopgave in (een deel van) de binnenstad. Zo kan in een bepaalde context de rol van de gemeente vooral faciliterend zijn, wat zich bijvoorbeeld uit in het prioriteren van professioneel centrummanagement als instrument. In een andere situatie, waar sprake is van ondermijning en verloedering, is mogelijk een meer stimulerende rol passend. De gemeente gaat dan bijvoorbeeld over tot onteigening of de aankoop van panden. De rolneming van de gemeente kan bovendien gaandeweg het transformatieproces verschuiven: van afwachtend en reactief in de aanloopfase, naar betrokken en assertief in de realisatiefase – of juist precies andersom.

Een weloverwogen rolneming en bijbehorende instrumentkeuze garandeert echter nog geen geslaagde uitvoering. Of anders gesteld: er bestaat een verschil tussen de 'juiste dingen doen' (doeltreffendheid) en de 'dingen op de juiste manier doen' (doelmatigheid). Uit een recente studie van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2023) over lokale uitvoeringskracht komt naar voren dat naast een stapeling van opgaven en ongelijke verdeling van kosten en baten, ontoereikende organisatorische en personele capaciteit en professionele handelingsverlegenheid de belangrijkste obstakels zijn in de beleidsuitvoering rondom grote opgaven in de fysieke leefomgeving, waaronder ook transformatie van binnensteden.

Om doeltreffendheid en doelmatigheid te combineren zijn dus nog twee aanvullende zaken van belang. Enerzijds (bewustzijn omtrent) de randvoorwaarden (financieel, organisatorisch, politiek) om het instrumentarium effectief te kunnen inzetten, denk aan: mandaat, middelen en menskracht aan de kant van de gemeente. Anderzijds het vermogen van de individuele ambtenaar om de gekozen aanpak ook daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Zo kan bijvoorbeeld op organisatieniveau binnen een gemeente weliswaar voldoende visie en kennis aanwezig zijn over de gewenste rol gegeven een situationele context, maar kan de uitvoering hiervan alsnog spaak lopen door tekortschietende onderhandelings- of communicatievaardigheden, of het ontbreken van mandaat en interne samenwerking bij de publieke professionals.

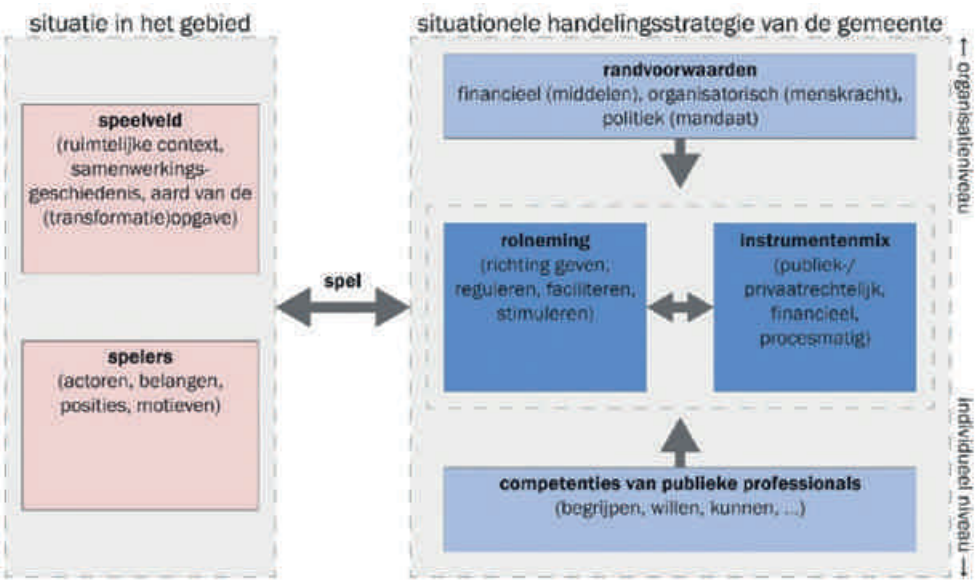
Een conceptueel model voor situationeel handelen publieke professional

Het aloude bordspel Monopoly laat, in een sterk versimpelde vorm, treffend zien hoe de dynamiek van binnenstedelijke ontwikkeling functioneert. Afhankelijk van de startsituatie, de ingenomen posities, de deelbelangen en de behendigheid van de spelers, levert het spel telkens andere uitkomsten op en kunnen de verschillende straten en eigendomssituaties op het bord al of niet een doorslaggevende rol spelen in het spelverloop.

Het verschil tussen het bordspel en de werkelijkheid is dat in de echte binnenstad niet de winst van een individuele speler, maar het collectieve belang van een leefbaar, vitaal, duurzaam stadshart voorop staat. De uitdaging is om contrasterende individuele deelbelangen op de korte termijn te overstijgen en te komen tot een gedeelde ambitie en bijbehorend handelingsperspectief voor de toekomst. Hiervoor is samenwerking en onderhandelingsruimte nodig en een lokale overheid die naast handhaving van de spelregels, de taak op zich neemt om die samenwerking aan te jagen. Dit strategische positiespel vraagt in elke situatie een andere gemeentelijke aanpak en stelt daarmee ook andere eisen aan de gemeenteorganisatie en de daarin werkzame publieke professionals. De wijze waarop het ‘spel’ door de gemeente gespeeld wordt, is dus telkens situationeel afhankelijk van het ‘speelveld’ en de ‘spelers’ en van de speelruimte van de gemeente. Figuur 3 toont in een conceptueel model de samenhang tussen deze elementen die het situationeel handelen van een gemeente beïnvloeden.

Voor elk (deel)gebied in een binnenstad – het kernwinkelgebied, een horecaplein, een gemengde aanloopstraat – geldt dat er sprake is van een bepaalde constellatie aan spelers (gemeente, vastgoedeigenaren, winkeliers, horecaondernemers, bewoners, andere voorzieningen). De spelers verhouden zich tot elkaar in een speelveld dat situatiespecifiek is en samenhangt met o.a. de ruimtelijke context, de aard van de (transformatie)opgave en de samenwerkingsgeschiedenis. Deze elementen samen kunnen we omschrijven als ‘de situatie’.

Vervolgens dient de gemeente haar handelingsstrategie te bepalen, inspelend op de lokale situatie. De kern van deze strategie wordt gevormd door een bepaalde rolneming gekoppeld aan een bijpassende instrumentenmix. Welke rol het meest passend is en welk instrumentarium daarbij hoort, hangt af van de situatie. De rol en het instrumentarium dat de gemeente kiest, dienen uiteraard ondersteund te worden door institutionele randvoorwaarden, zoals voldoende middelen, menskracht en mandaat. Voor een succesvolle uitvoering is het tot slot van belang dat ook de uitvoerende publieke professionals qua competenties voldoende zijn toegerust om de rol die van hen verwacht wordt in te vullen.



Figuur 3: Conceptueel model voor situationeel handelen binnenstadspatial professional

Conclusie en vervolg

Om als publieke binnenstadspatial professional effectief bij te kunnen dragen aan de noodzakelijke transformatie van binnenstedelijke winkelgebieden is meer kennis nodig over goede situationele handelingsstrategieën. Deze paper toont een conceptueel model voor situationeel handelen en laat zien dat dit handelen beïnvloed wordt door enerzijds de situatie (speelveld en spelers) en anderzijds variabelen die de gemeentelijke handelingsstrategie bepalen (rolneming, instrumentenmix, competenties en randvoorwaarden). Onderdelen van het conceptueel model worden inmiddels in korte praktijkgerichte deelstudies uitgewerkt. Zo brengen we archetypen vastgoedeigenaren in beeld waarmee we in spelvorm publieke professionals leren de taal van deze ‘spelers’ te leren spreken. In een andere deelstudie geven we een verdieping van mogelijke rollen die gemeenten kunnen innemen om zo meer regie te kunnen voeren op het vastgoedeigendom in hun binnenstad.

De wisselwerking tussen de elementen in het model zullen we de komende jaren verder empirisch laden en toetsen in casusgebieden van zeven Nederlandse gemeenten, allen deelnemer van de landelijke CityDeal Dynamische Binnensteden (2023-2027). Hiervoor worden in zorgvuldig geselecteerde casusgebieden het speelveld en de spelers op uniforme wijze geanalyseerd, waarna bijpassende handelingsstrategieën worden verkend, mede door professionals vanuit verschillende steden elkaars specifieke situatie te laten reflecteren. Deze empirische studie in combinatie met actiegericht onderzoek resulteert in een ‘catalogus’ van handelingsstrategieën die in een Community of Practice wordt gedeeld en beproefd. De urgentie voor de ontwikkeling van dit handelingsrepertoire en een Community of Practice waar publieke binnenstadspatial professionals ervaringen kunnen uitwisselen, blijkt wel weer uit het feit dat de binnenstadproblematiek landelijk en regionaal niet hoog meer op de agenda lijkt te staan. De Impulsaanpak Winkelgebieden loopt af terwijl de binnensteden nog steeds onder druk staan (Markus, 2024). Juist in deze gebieden liggen de kansen voor een integrale oplossing voor grote (landelijke) opgaven zoals de aanpak

woningnood, kansenongelijkheid, klimaatadaptatie en verlies aan biodiversiteit. Gemeenten zullen dus zelf integraal, gebiedsgericht en met een actieve rol richting vastgoedeigenaren de verbetering van de kwaliteit van binnensteden op moeten pakken. Hun handelingsvaardigheden in deze integrale, gebiedsgerichte aanpak dienen blijvend aandacht te krijgen.

Referenties

- Bura Urbanism/Stec Groep. (2022). *Sturen op transformatie: Verkenning G6-binnensteden*. Amsterdam/Arnhem: Bura/Stec.
- Corbijn, B. (2022). *De vitale binnenstad: Een onderzoek naar het effect van gemeentelijk beleid op de transformatieopgave van middelgrote Brabantse binnensteden*. Tilburg: TIAS Business School.
- Groot Nibbelink, J., & Pen, C. (2022). Kadaster: transformatie winkelgebieden lastig door versnipperd vastgoedbezit. Stadszaken <https://stadszaken.nl/artikel/4164/onderzoek-kadaster-transformatie-winkelgebieden-bemoeilijkt-door-versnipperd-vastgoedbezit>
- Heebels, B., & Van Vliet, W. (2021). *Herstel van binnensteden: Wat is er nodig voor een vitale en duurzame binnenstad?*. Den Haag: Platform31.
- Huijgen, G. (2010). *Typologieën voor rollen van gemeenten*. <https://www.ipsos-publiek.nl/actueel/typologieen-voor-rollen-van-gemeenten/>
- Kadaster. (2021). *Wie zijn de eigenaren van centrumgebieden?*. Apeldoorn: Kadaster.
- Markus, J. (2024). *Opinie: de transformatie in de binnenstad dreigt vast te lopen*. <https://stadszaken.nl/artikel/6732/opinie-de-transformatie-in-de-binnenstad-dreigt-vast-te-lopen>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2023). *De uitvoering aan zet: omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Raatgever, A., Smit, H. H., & Nicasië, J. (2015). *Winkelgebied van de toekomst*. Den Haag: Platform31.
- Retailagenda. (2020a). *Lokale transformatie in beeld: Wat werkt wel en wat werkt niet?*. Den Haag/Zeist: Retailagenda/DNWS.
- Retailagenda. (2020b). *Retailgids 2020: Inspiratie, informatie, instrumenten*. Den Haag: Retailagenda.
- Retailagenda. (2022). *Samenwerken aan leefbare en toekomstbestendige kernen*. Den Haag: Retailagenda.
- Risselada, A. (2019). *Wat heeft de bedrijveninvesteringzone (BIZ) in 5 jaar gebracht?*. Retail insiders.
- Rooijen, H., Machielse, K., Heeger, A., & Heebels, B. (2018). *De nieuwe binnenstad: Toekomst van de binnenstad in een tijd van big data en circulaire economie*. Den Haag: Platform31.
- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformaties*. Den Haag: Stedelijke Transformatie/Platform31.
- VNG/Platform31. (2021). *Herstel van binnensteden: Wat is er nodig voor een vitale en duurzame binnenstad?*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten/Platform31.
- Vosjan, T., & Risselada, R. (2018). *Samen investeren in succesvolle winkelgebieden*. Den Haag: Retailagenda.

Centrumvisies in Noord-Nederland

Een verkenning

Marc Boogert

Stellingen

Centrumvisies zijn een nuttig instrument voor gemeenten om te reageren op ontwikkelingen in centrumgebieden.

In centrumvisies moet zowel aandacht worden besteed aan de fysieke aspecten (de hardware) als organisatorische aspecten (de software) van transformatie in binnensteden.

Centrumvisies in Noord-Nederland

Een verkenning

Marc Boogert

Inleiding

Binnensteden en dorpscentra vervullen een cruciale rol in zowel de economische als maatschappelijke structuur van een plaats. Ze fungeren als centra voor handel, dienstverlening en cultuur, waardoor ze bijdragen aan de economische vitaliteit en het voorzieningenniveau van een gemeente. Daarnaast zijn centrumgebieden plekken voor ontmoeting, recreatie en wonen, wat de sociale cohesie en leefbaarheid bevordert (Agenda Stad, 2023).

Vanaf de jaren 50 jaren veranderden centrumgebieden door de vlucht van de commercie. Fysieke winkels domineerden het straatbeeld. Centrumgebieden werden synoniem voor winkelcentra. Dit beeld van een centrumgebied is de afgelopen decennia aan het veranderen. Dit komt onder andere door het veranderende consumentengedrag. Door de opkomst en toename van online winkelen is het winkellandschap in centra ingrijpend veranderd. Het winkelen was vóór de opkomst van online een noodzakelijk activiteit (Van den Bult, 2019). Anno 2025 is winkelen in centrumgebieden meer een recreatieve bezigheid. Deze ontwikkeling heeft een nieuwe ontwikkeling in gang gezet. Het credo “van een place to buy naar een place to be” is alom vertegenwoordigt.

Een andere verandering is dat het centrumgebied steeds meer een plek is voor verschillende functies. Door de druk vanuit de woningmarkt neemt ook de woningbehoefte in centrumgebieden toe. In de afgelopen jaren neemt het aantal woningen in centrumgebieden toe (Weber en Meerevoort, 2023).

Daarnaast is de toenemende aandacht voor de duurzaamheidsaspecten in centrumgebieden zoals energietransitie en klimaatadaptatie. Dit stelt nieuwe eisen aan vastgoed, mobiliteit en de indeling en inrichting van de openbare ruimte (DNWS, 2024).

Inspelen op verandering

Dit is slechts een aantal voorbeelden van ontwikkelingen die binnensteden en dorpscentra raken. Onder zowel onderzoekers als professionals die zich bezighouden met centrumontwikkelingen is er een brede consensus dat het aanzien van centrumgebieden in Nederland verandert en dat vraagt om een fysieke, programmatische en organisatorische transformatie om binnensteden relevant, leefbaar en vitaal te houden (Retailagenda, 2020a) (Evers et al., 2015).

Het bevoegd gezag in centrumgebieden is de gemeente. Gemeenten hebben meerdere beleidsinstrumenten ter beschikking om de invulling en organisatie van centrumgebieden te sturen. Deze instrumenten kunnen richtinggevend, regulerend, faciliterend of stimulerend zijn (De Zwart et al, 2025) (Verheul en Daamen, 2017). Een richtinggevend instrument dat door veel gemeenten wordt opgesteld is de centrum- of binnenstadsvisie. In deze visie verwoorden gemeenten het toekomstperspectief op het centrumgebied. Op basis hiervan kunnen verschillende actoren zoals ondernemers, vastgoedeigenaren en maatschappelijke instellingen hun strategische (beleids) keuzes en investeringsbeslissingen bepalen (Van den Bulk, 2019).

In 2015 heeft Platform31 een quickscan gemaakt van de centrumvisies van 26 Nederlandse steden. Hieruit blijkt dat veel centrumvisies dezelfde kenmerken en onderwerpen omvatten, maar dat ze ook onderling verschillen qua context en vorm. In navolging van deze quickscan wordt in deze paper een geactualiseerde verkenning gedaan naar centrumvisies. Deze verkenning spitst zich toe op noordelijk deel van Nederland; het werkgebied van het Kenniscentrum NoorderRuimte van hogeschool Hanze. De onderwerpen die in deze verkenning worden behandeld zijn:

- De vorm en opzet van de centrumvisies (type document, omvang, structuur, totstandkomingsproces, etc.).
- De inhoudelijke focus van de centrumvisies.
- De mate waarin de thema's die in de centrumvisies besproken worden inhoudelijk aansluiten bij actuele studies en onderzoeken vanuit het werkveld.

Aanpak

Voor deze verkenning zijn de centrumvisies van de 27 plaatsen met een inwoneraantal tussen de 10 en 100 duizend inwoners in de provincies Drenthe, Friesland en Groningen verzameld en vergeleken. De centrumvisies zijn geanalyseerd aan de hand van een thematische analyse. Er is gebruik gemaakt van een textminingtool (Voyant Tools) en een documentanalysetool (NotebookLM). Met behulp van deze tools is de verkenning gemaakt tussen de vorm en inhoud van de centrumvisies. Er is gekozen om plaatsen analyseren in plaats van gemeenten. Gemeenten bestaan (vaak) uit meerdere plaatsen en dus centra. Binnen deze plaatsen kunnen grofweg twee grootteklassen worden onderscheiden: middelgrote plaatsen met een inwoneraantal van 50 tot 100 duizend inwoners en kleine plaatsen van 10 tot 50 duizend inwoners. (CBS, 2024). In de drie Noordelijke provincies zijn dit 27 kernen. Van deze 27 is voor 22 kernen een centrumvisie gepubliceerd (zie afbeelding 1). De reden om te kiezen voor kleine en middelgrote plaatsen is omdat deze centrumgebieden het meest getroffen worden door de verandering in het consumentengedrag. In deze plaatsen is de winkelleegstand relatief het meest opgelopen (Colliers, 2024) en is de noodzaak om te komen tot transformatie of revitalisering van het centrum dientengevolge het grootst. Het centrum van de stad Groningen (± 215 duizend inwoners (Gem. Groningen, 2024)



Afbeelding 1: Kaart gemeentegrenzen in provincies Drenthe, Friesland en Groningen. Kleine plaatsen (cirkel) en middelgrote plaatsen (driehoek) betrokken in de verkenning (CBS, 2024 - Eigen bewerking)

wordt buiten beschouwing gelaten omdat deze binnenstad qua omvang en bovenregionale functie en aantrekkingskracht sterk afwijkt van het profiel en toekomstperspectief van de kleine en middelgrote plaatsen. Daarnaast zijn er nog “zeer kleine plaatsen” (plaatsen met minder dan 10.000 inwoners) (CBS, 2024). Deze zijn plaatsen zijn in deze verkenning eveneens buiten beschouwing gelaten omdat hiervoor vaak geen (volwaardige) centrumvisie is opgesteld.

Vorm en opzet van de centrumvisies

De diversiteit in vorm van de centrumvisies is groot. Ten eerste in de variatie van de naamgeving van de documenten. Hoewel in deze paper consequent gesproken wordt over centrumvisies worden er ook andere titels gehanteerd. Gemeenten noemen de documenten ook wel “binnenstadvisie”, “agenda binnenstad”, “binnenstadplan”, “ontwikkelingsplan”, “toekomstvisie centrum”, “structuurvisie centrum”, “ambitiedocument centrum”.

Ten tweede bestaat er een grote variëteit in de startdatum en looptijd van de verschillende documenten. De gemeenteraad moet de opdracht geven om een centrumvisie op te stellen en stelt deze ook vast. Er zijn geen vastgestelde termijnen hiervoor. De looptijd van de verschillende visies varieert van 4 tot 10 jaar en documenten worden aan het einde van hun beleidstermijn niet in alle gevallen direct geactualiseerd.

Het derde element wat opvalt is de uitvoerigheid en beeldvoering van centrumvisies. De verscheidenheid in omvang en aantal gebruikte woorden is groot. Het kleinste document (Stadskanaal) omvat minder dan 1000 woorden en het meest uitvoerige document meer dan 8000 woorden (Leeuwarden). Ook de indeling, het gebruik van afbeeldingen, impressies en kaarten verschilt. Dit heeft voornamelijk te maken met het detailniveau waarop de plannen zijn uitgewerkt in de centrumvisies.

Circa 75 procent van de centrumvisies is opgesteld door een externe partij. Dit zijn in alle gevallen advies-/consultancybureaus met een expertise in stedelijke ontwikkeling. Opvallend is dat de centrumvisies die zijn opgesteld voor dezelfde externe bureaus ook een vergelijkbare vorm en deels vergelijkbare inhoud hebben.

Iedere centrumvisie is tot stand gekomen in combinatie met een vorm van participatie. Participatie van belanghebbenden in het proces van visievorming en uitvoering wordt in de centrumvisies als essentieel gezien voor het creëren van draagvlak en het realiseren van de ambities. In de visies van de steden Coevorden (DTNP, 2017), Beilen (Gem. Midden-Drenthe, 2018) en Wolvega (BRO, 2021) staat bijvoorbeeld dat de transformatie een complex proces dat de inzet en inbreng van alle betrokken partijen vereist om tot een goed resultaat te leiden. Hoe en met welke actoren het participatieproces heeft plaatsgevonden verschillen per plaats. De participatieprocessen omvatten verschillende methoden zoals individuele gesprekken, (online) bijeenkomsten, schouwen, werkateliers, webinars, enquêtes en focusgroepen.

Deze verscheidenheid aan vormen heeft ook enige consequenties voor (de diepgang van) de inhoudelijke analyse die mogelijk is van de betreffende documenten en generieke uitspraken die hierover kunnen worden gedaan.

Focus van de centrumvisies

Zoals geconstateerd variëren centrumvisies in opzet en vorm. De uitdagingen en veranderingen van centrumgebieden spelen wel in alle plaatsen, maar de uitwerking en invalshoek verschilt. Hieronder zijn de kenmerken beschreven die in elke centrumvisies zijn terug te vinden.

Compactere centrumgebieden

Iedere centrumvisie benoemt dat er minder ruimte voor detailhandel nodig is. Leegstand wordt als negatief beschouwd en om het centrumgebied volledig en aantrekkelijk te houden kiezen gemeenten ervoor om het centrum compacter te maken en te concentreren. In dit compacte centrum willen gemeenten een gevarieerd en compleet aanbod aan centrumfuncties. Gemeenten noemen cultuur, maatschappelijke, horeca en detailhandel als voornaamste functies in dit publiekshart. In de centrumvisies wijzen gemeenten een gedeelte van het centrum aan als nieuwe compacte centrum. Gebieden die buiten dit compacte centrum vallen, worden veelal getypeerd als ‘aanloopstraten’. Met behulp van kaarten, illustraties en voorbeelden wordt dit vertaald naar een concreet herstructureringsplan.

Transformatie centrumgebieden

Door de keuze voor een compacter centrumgebied kiezen gemeente ervoor dat de straten aan de randen van het compactere getransformeerd kunnen worden. Deze zogenoemde aanloopstraten, krijgen een nieuw perspectief door ruimte te bieden aan andere functies, zoals wonen, werken of maatschappelijke voorzieningen. Deze transformatie is voornamelijk gericht op vastgoed waar voorheen detailhandel gevestigd was. De gemeenten zien transformatie als een middel om de aantrekkelijkheid en vitaliteit van deze aanloopstraten in centrumgebieden te verhogen.

De meest genoemde gewenste functie na de transformatie is wonen. Alle gemeenten hebben geconstateerd dat er behoefte is gekomen aan de woonfunctie in de centrumgebieden. Niet alleen omdat de druk op de woningmarkt hoog is, maar ook omdat het centrumgebied een aantrekkelijk leefklimaat is voor verschillende doelgroepen. In de centrumvisies van de steden Assen, Drachten en Emmen staat specifiek dat de binnenstad uitermate geschikt is voor jongeren, starters is door de nabijheid van voorzieningen en leefstijl. Dit trekt volgens de gemeenten Assen, Drachten en Emmen doelgroepen aan zoals jongeren, starters en ouderen.

Duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie

De verschillende centrumvisies benadrukken het toenemende belang van duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie voor de toekomstbestendigheid van het centrum. Duurzaamheid wordt door meerdere visies als een fundamenteel uitgangspunt gezien. Zo streven Wolvega en Harlingen naar circulariteit, waarbij afval verminderd en hergebruik bevorderd wordt. Drachten stelt een actieplan voor duurzame gebiedsontwikkeling en ondernemerschap voor, inclusief het verduurzamen van vastgoed.

De energietransitie komt in verschillende vormen aan bod en wordt in aantal gevallen vertaald naar concrete ambities en maatregelen. Emmen heeft bijvoorbeeld de ambitie om in 2050 CO₂-neutraal te zijn. De gemeente Emmen benoemt duurzame energiebronnen zoals warmtenetten, geothermie wind- en zonne-energie als middelen hiervoor (Gem. Emmen, 2017). De gemeente Leeuwarden heeft een nieuwe Energieagenda opgesteld. In die agenda staat de doelstelling voor Leeuwarden dat per 2024 38% van de eigen energie duurzaam wordt opgewekt, 23% duurzame stroom (zon en wind) en 15% duurzame warmte en dat 9% energie wordt bespaard (BBO en Vosjan, 2021).

Klimaatadaptatie wordt in de centrumvisies als urgent thema geïdentificeerd, met name ten aanzien van het verminderen van hittestress en wateroverlast. Vergroening van het centrumgebied is een veelgenoemde maatregel door middel van groen- en waterelementen, groene gevels en daken, en het ontharden van oppervlakken. De gemeente Drachten (Stadkracht, 2022) benoemt bijvoorbeeld maatregelen zoals ‘tegels eruit, groen erin’ en waar dat niet tijdelijk groen zoals bloembakken.

Hoewel de concrete invulling verschilt per visie, is er een duidelijke gemeenschappelijke lijn dat duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie integrale onderdelen moeten zijn van de toekomstige ontwikkeling van de centra.

Doorwerking van trends en ontwikkelingen

De afgelopen jaren zijn in de Nederlandse context een groot aantal studies en onderzoeken gepubliceerd over de ontwikkeling en transformatie van centrumgebieden. Hiertoe behoren publicaties van het Planbureau voor de Leefomgeving (Evers et al., 2015; Evers et al., 2020), de nationale Retailagenda (2020a, 2020b), Platform De Nieuwe Winkelstraat (DWNS) (Rutten et al., 2023; Weber & Meerevoort, 2023) en Platform 31 (Raatgever et al., 2015; Van Rooijen et al., 2018, Heebels & Van Vliet, 2021; VNG/Platform31, 2021). Terugkerend element in deze publicaties is de samenhang van de fysieke aspecten van transformatie van centrumgebieden en de samenwerking tussen verschillende actoren. Hospers (2017) noemt de fysieke aspecten de “hardware” en de samenwerking tussen de verschillende actoren de “software”

De focus in de centrumvisies is voornamelijk op de hardware. De beschreven hardware in de centrumvisies komt in grote mate overeen met de trends en ontwikkelingen die in bovengenoemde publicaties worden gesignaleerd. Een compacter centrum, transformatie van winkelaanbod, duurzaamheidsmaatregelen en wonen in het centrum komen in bijna alle publicaties terug.

De software komt in veel mindere mate terug. In de binnenstadvisies wordt wel gesproken over hoe visie moet worden uitgevoerd. Dit gebeurt in de centrumvisies onder de hoofdstukken “samenwerken” en “organisatie”. In deze hoofdstukken wordt het belang van goede samenwerking tussen verschillende centrumactoren benoemd en ook welke centrumactoren daarbij betrokken moeten zijn (ondernemers, vastgoedeigenaren, centrummanagement, ...). Wat minder aandacht krijgt, is hoe deze samenwerking tot stand moet worden gebracht, welke actoren waarvoor verantwoordelijk kan zijn en hoe de gemeente haar eigen rol ziet in de centrumontwikkeling.

De VNG/Platform 31 (2021) en Retailagenda (2020) stellen dat samenwerking in een centrumgebied essentieel is om een transformatie succesvol uit te voeren. De partijen die hierbij primair worden genoemd zijn de gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren. Deze spil wordt ook wel de ‘gouden driehoek’ genoemd (de Zwart et al., 2024).

Platform 31 (Heebels & van Vliet, 2021) en de Atlas leefomgeving (2024) geven bijvoorbeeld aan dat bij het implementeren van klimaatadaptatieve maatregelen een goede samenwerking binnen de gouden driehoek belangrijk is. Klimaatadaptatieve maatregelen laten zich uitstekend koppelen aan het aantrekkelijk en toegankelijk maken van de openbare ruimte als lokale verblijfsplek. Het creëren van een gezamenlijke urgentie en het pakken van (financieel) momentum is noodzakelijk. De verantwoordelijkheid van en de investeringen in de maatregelen liggen bij zowel de gemeente,

vastgoedeigenaren en ondernemers. Als deze samenwerking en koppelkansen in de visies worden opgenomen dan is de kans van slagen hoger (Platform 31, 2022). Om deze redenen krijgt het professionaliseren van centrumcoalities steeds meer aandacht.

In de geanalyseerde visies staat meermaals dat de uitvoering van de visie in samenwerking met de verschillende actoren moet worden uitgevoerd. Er worden bijvoorbeeld stuurgroepen (Haren en Coevorden), een 'centrumvisieoverleg' (Drachten) en nieuwe organisatiestructuur (Harlingen) voorgesteld. Hoe en waarom deze vormen van samenwerking tot stand komen wordt niet vermeld in de visies. Weber en Meerevoort (2023) hebben een publicatie uitgebracht voor de DNWS waarin wordt behandeld welke organisatievorm past bij welke centrumcoalitie, gelet op de complexiteit van de opgaven en de ambities van de samenwerkende partijen. Zij constateren dat door de complexiteit van de vraagstukken het instellen van een eenvoudige samenwerking zoals een bedrijveninvesteringszone of centrumoverleg meestal niet meer voldoet. In de publicatie hebben zij een model ontwikkelt welke vorm centrumcoalitie geschikt is in verschillende contexten. Als conclusie concluderen Weber en Meerevoort dat gemeenten actief moeten sturen op een vorm van samenwerking die het meest duurzaam is de context van de plaats.

In elke coalitievorm hebben gemeenten zelf ook een rol. De Retailagenda (2020a) (2020b) heeft meerdere publicaties naar buiten gebracht waar de gewenste rol van een gemeente: initiërend, faciliterend, regisserend, uitvoerend of richtinggevend. In deze publicatie vermelden zij dat bij het transformatieproces van centrumgebieden de gemeente al deze rollen moet vervullen. Alleen niet alle rollen tegelijkertijd en de rol is afhankelijk van de context. Het is van belang dat de gemeente zich steeds bewust is van haar rol in het proces en die rol ook steeds voor elke fase bewust kiest. In centrumvisies kunnen gemeenten al een keuze nemen welke rol ze in welke fase van het ontwikkelproces innemen.

Conclusie

In deze verkenning van de binnenstadvisies van kleine en middelgrote plaatsen in Noord-Nederland. Deze binnenstadvisies zijn verkend op vorm en inhoud en vergeleken met recente publicaties uit het werkveld. De onderdelen die worden beschreven in centrumvisies gaan voornamelijk over fysieke transformaties van centrumgebieden (de hardware). De meest bepalende onderwerpen in de binnenstadvisies zijn compacter centrum, transformatie winkelpanden, wonen en duurzaamheidsaspecten. Het belang van deze punten wordt door recente studies uit het werkveld bevestigd. De "software" kant van de ontwikkeling van centrumgebieden wordt in veel mindere mate behandeld in de centrumstadvisies. De studies beschouwen de implementatie van deze "software" als essentieel voor een succesvolle ontwikkeling van centrumgebieden.

Literatuurlijst

- Atlas Leefomgeving. (2021). Aan de slag met Klimaatadaptatie? Hier doe je dat!. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- BBO., Vosjan Centrum Management. (2021). Agenda Binnenstad Leeuwarden 2021-2028. Leeuwarden: Gemeente Leeuwarden
- BRO. (2021). Centrumvisie Wolvega. Wolvega: Gemeente Westellingwerf.
- Broekhuis Rijs advisering. (2014) Haren Centrum – Centrumvisie. Haren: Gemeente Haren.
- Broekhuis Rijs & De Gier advisering. (2022). Burgum Centrumvisie. Burgum: Gemeente Tytsjerkstradiel.
- Broekhuis Rijs & De Gier advisering, Lysias advies B.V., Daad Architecten,. (2022). Ambitiedocument centrum Oldambt. Winschoten: Gemeente Oldambt.
- Colliers. (2024) Het veranderend winkellandschap in Nederlands binnensteden. Amsterdam: Colliers
- De Zwart, B., Pen, C.J., Janssen, I. (2024) Projectvoorstel 'Spel, Spelers, Speelveld'. Groningen: Hogeschool Hanze/Fontys Hogeschool/Avans Hogeschool.
- De Zwart, B., Janssen, I., Pen, C.J., Ter Beek, H. (2025), Spel, spelers, speelveld: Handelingsstrategieën voor een toekomstbestendige binnenstad Groningen: Hogeschool Hanze/Fontys Hogeschool/Avans Hogeschool.
- CBS Statline (2024) Bevolking: geslacht, herkomstland, geboorteland, PC4, 1 januari. Opgehaald op 11-11-2024 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85640NED/table?ts=1744198939708>
- Droogh Trommelen en Partners (DTNP). (2017) Toekomstvisie Centrum Coevorden. Coevorden: Gemeente Coevorden.
- Droogh Trommelen en Partners (DTNP). (2023). Actualisatie binnenstadvisie Franeker. Gemeente Waadhoeke.
- Evers, D., Tennekkes, J., van Dongen, F. (2015). De veerkrachtige binnenstad. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Evers, D., Slob, G.J., Content, J., van Dongen, F. (2020). Veerkracht op de proef gesteld. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Gemeente Emmen. (2017) Omgevingsvisie Emmen Centrum. Compact, groen gezellig en bereikbaar. Emmen: Gemeente Emmen.
- Gemeente De Friese Meren. (2012). Centrumvisie Lemmer. Lemmer: Gemeente de Friese Meren.
- Gemeente Harlingen. (2024). Visie Centrum Harlingen. Gemeente Harlingen.
- Gemeente Heerenveen. (2019). Centrum Heerenveen: ook 'n gouden plak. Heerenveen: Gemeente Heerenveen.
- Gemeente Groningen. (2024). Gronometer – Bevolking totaal – Niveau: Gebiedsdeel. Opgehaald op 11-04-2025 via <https://groningen.buurtmonitor.nl/viewer>
- Gemeente Meppel. (2021). Binnenstadplan Meppel. Meppel: Gemeente Meppel.
- Gemeente Midden-Drenthe. (2018) Centrumvisie Beilen. Gemeente Beilen.
- Ginder., Gemeente Veendam (2023) Centrumvisie Veendam. Perspectief voor een toekomstbestendig en vitaal Centrum. Veendam: Gemeente Veendam.
- Heebels, B., van Vliet, W. (2021). Herstel van binnensteden: Wat is er nodig voor een vitale en duurzame binnenstad? Den Haag: Platform31
- I+O Proces en advies – de Kompanjie. (2017). Ontwikkelingspland Pekela Centraal. Gemeente Pekela. Interra. (2014). Masterplan, structuurvisie wro Oosterwolde Centrum / Venekoten-Noord. Gemeente Ooststellingwerf.
- Platform Binnenstadsmanagement (2020), Samenwerken in de binnenstad in beweging. Boxtel: Platform Binnenstadsmanagement

Platform Binnenstadsmanagement (2021), Trends voor de binnenstad. Boxtel: Platform Binnenstadsmanagement

Raatgever, A., Smit H.H., Nicasie, J. (2015). Winkelgebied van de toekomst. Den Haag: Platform31

Retailagenda (2020a), Lokale transformatie in beeld: Wat werkt wel en wat werkt niet? Den Haag/Zeist: Retailagenda/DNWS

Retailagenda (2020b), Retailgids 2020: Inspiratie, Informatie, Instrumenten. Den Haag: Retailagenda

Rutten, P., Logjes, R., Domeni, M., van der Weide, N. (2023), Verbinding als sleutel tot binnenstedelijke kwaliteit. Rotterdam/Amsterdam: Hogeschool Rotterdam/Hogeschool van Amsterdam

Stadkracht. (2022). Visie en Programma Centrum Drachten. Drachten: Gemeente Smallingerland

Ter Beek, H. (2015). De binnenstad als buitenkans. Profileren, concentreren en organiseren. Quicksan G32-gemeenten. Den Haag: Platform 31.

Urhahn Stedenbouw en Strategie,. DTNP,. Gemeente Assen. (2021)

VNG/Platform 31 (2021), Herstel van binnensteden Wat is er nodig voor een vitale en duurzame binnenstad? Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten/Platform31

Weber, K., Meerevoort, J. (2023), Samen werkt: Werkboek voor centrumorganisaties van morgen. Zeist/Utrecht: DNWS/Stad & Co

Broedplaatsen en beleid: ruimte voor verbetering

Een verkenning van definities en de kansen voor beleid

Ana Luisa Moura en Justin Richardson

Hoe kunnen we concepten en definities rondom creatieve werkplaatsen afbakenen en hoe kunnen we deze definities gebruiken voor effectieve beleidsinstrumenten?

Een praktijkbijdrage op basis van een verkennende workshop met gemeenteambtenaren, sectorprofessionals en onderzoekers.

Broedplaatsen en beleid: ruimte voor verbetering

Een verkenning van definities en de kansen voor beleid

Ana Luisa Moura en Justin Richardson

Achtergrond en opzet

Broedplaatsen bieden creatieve professionals werkruimte en vormen een essentieel onderdeel van de culturele infrastructuur van een stad. Maar ze zijn meer dan dat: dankzij hun kleinschalige, lokale aanpak, met aandacht voor mens, materiaal en milieu, dragen ze bij aan maatschappelijke waardecreatie en kunnen ze contrasten in de samenleving mitigeren. Het zijn verzamelplekken waar mensen met verschillende achtergronden en disciplines elkaar ontmoeten en samenwerken. De waarde die broedplaatsen brengen aan een stad worden steeds meer erkent en het is mede daarom dat gemeenten zich inzetten om deze plekken te behouden.

Toch is de druk op beschikbare ruimte de afgelopen jaren sterk toegenomen. Hierdoor komt de creatieve sector, die vaak een beperkte economische draagkracht heeft, steeds meer in de knel. Gemeenten vinden het moeilijk om de waarde van broedplaatsen binnen de dynamiek van vastgoed en bouwprojecten te verankeren. Daarnaast botst de formele, institutionele structuur van gemeenten met het informele, bottom-up karakter van broedplaatsinitiatieven.

Op 21 januari organiseerden we in Arnhem een bijeenkomst met beleidsmakers van gemeenten, professionals uit de sector van creatieve werkplekken en onderzoekers. Onderdeel van de bijeenkomst was een workshop dat als doel had het afbakenen van concepten, definities en opgaven met betrekking tot creatieve werkplekken. Aanleiding voor deze workshop was het streven om een 'taxonomie' van broedplaatsen te ontwikkelen, binnen het bredere kader van een onderzoeksproject naar de publieke waarde van creatieve werkplaatsen genaamd 'Ruimte Creëren voor Creatieve Ruimte'. De taxonomie bestaat uit het categoriseren en strategisch onderscheiden van creatieve werkplekken. De taxonomie moet uiteindelijk leiden tot een overzicht van verschillende typen creatieve werkplekken en de verschillende manieren waarop zij publieke waarde creëren.

Vraagstelling en thema's

Onze workshop in Arnhem was onderdeel van het grotere onderzoek naar broedplaatsen. De vraagstelling is dan ook zo geformuleerd dat het het onderzoeksproject dient. De workshop moest een voorlopig antwoord geven op de volgende centrale vraag:

Hoe kunnen we een verfijnde taxonomie van creatieve werkplekken ontwikkelen, welke inzicht geeft in de karakteristieken die cruciaal voor het creëren van effectieve beleidsinstrumenten?

Vorbereidende 'brainstormsessies' binnen de onderzoeksgroep legden bloot dat er verschillende perspectieven bestaan over wat essentiële eigenschappen zijn van een creatieve werkplek. Zou een werkplek altijd een bepaalde omvang moeten hebben? Opereren daar altijd collectieven? Heeft het altijd een (semi)publieke functie of een maatschappelijke rol in de buurt? De workshop in Arnhem was erop gericht voorgaande vragen en meer voor te leggen aan direct betrokken stakeholders (publiek en privaat). We wilden graag weten hoe zij creatieve werkplekken

definiëren en welke eigenschappen daarbij voor hen (voor hun eigen stad) essentieel waren. De vragen zijn thematisch verdeeld om het abstracte idee van een taxonomie te concretiseren. Dit resulteerde in vier thema's welke elk een groep vormde. De groepen hadden een diverse samenstelling: ambtelijke partijen, onderzoekers en belanghebbenden vanuit verschillende steden en instellingen. Elke groep telde een totaal van zes of zeven deelnemers.

De thema's zijn geselecteerd op basis van de voorbereidende brainstromsessies waarbij de brainstromoutput is teruggebracht tot de vier belangrijkste gespreksonderwerpen waarover de grootste meningsverschillen bestonden: *betalbaarheid*, *collectiviteitsvorming*, *permanentie* en *zichtbaarheid*.

Uitkomsten

De groepsgesprekken hebben aan verschillende tafels plaatsgevonden en duurden 90 minuten. Bij elke tafel was er een onderzoeker aanwezig om het gesprek te modereren en notities te maken. De thematische verdeling moest niet beperkend werken maar bracht structuur aan in het gesprek. Ze hielpen deelnemers om verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en regionale perspectieven in context te zetten. De vier besproken onderwerpen en uitkomsten zijn vervolgens samengevat per thema.

Betalbaarheid

Tijdens de werksessie over betaalbaarheid werd het concept in brede zin verkend: niet alleen de kosten van broedplaatsen, maar ook de betaalbaarheid van het gehele ecosysteem rondom creatieve werkruimtes. Deelnemers onderzochten hoe verschillende partijen – gemeenten, eigenaren, beheerders en gebruikers – betaalbaarheid definiëren en hoe deze perspectieven van elkaar verschillen.

Gemeenten benaderen betaalbaarheid vaak vanuit een "kostendekkend" perspectief, terwijl eigenaren streven naar rendement en gebruikers betaalbaarheid ervaren als "net kunnen rondkomen zonder extra bijbaan." Dit spanningsveld maakt het uitdagend om voldoende en geschikte werkruimte te realiseren. Er lijkt grote potentie te liggen in nauwere interdepartementale samenwerking binnen gemeenten, aangezien de verantwoordelijkheden voor creatieve werkruimte over meerdere afdelingen verspreid zijn. Ook in exploitatieovereenkomsten tussen gemeenten, eigenaren en gebruikers ontstaan verschillen, wat betaalbare en stabiele oplossingen bemoeilijkt. Tijdelijkheid speelt een belangrijke rol: korte huurcontracten kunnen financiële onzekerheid creëren, terwijl constructies zoals antikraak de directe communicatie tussen gebruikers en eigenaren soms bemoeilijken. In Amsterdam wordt gewerkt met een model waarin financieel sterkere gebruikers goedkopere werkplekken helpen bekostigen. Zouden kleinere gemeentes ook dit kunnen? Er is ruimte om nieuwe modellen te verkennen die gebruikers en eigenaren directer verbinden en de bredere economische waarde van broedplaatsen zichtbaarder maken. Gemeenten kunnen mogelijk bijdragen door collectieve initiatieven te ondersteunen, kennisdeling te bevorderen en broedplaatsen sterker te positioneren binnen bredere economische en stedelijke ontwikkelingsstrategieën

Zichtbaarheid

Het beleid rondom broedplaatsen is soms onduidelijk en niet eenduidig in haar definitie van een broedplaats. Met name de vraag of een broedplaats kan worden gezien als publieke ruimte is een punt van discussie. Intern, binnen de broedplaats zelf, wordt vaak gedacht in termen van

"onze" ruimte, terwijl extern vaak weinig bekendheid is over het bestaan van broedplaatsen. Zichtbaarheid wordt door betrokkenen als een abstract begrip ervaren. Over het algemeen is er consensus dat het van belang is voor de broedplaats om zowel publiek als politiek zichtbaar te zijn. Wat betreft publieke zichtbaarheid zijn deelnemers het erover eens dat bekendheid en profilering bijdragen aan beleidsmatige aandacht en financiële ondersteuning vanuit de gemeente en ander publieke subsidieverstrekkers. Succesvolle broedplaatsen versterken vaak hun zichtbaarheid en dragen daardoor bij aan een positieve beeldvorming. Communicatie speelt hierin een belangrijke rol, maar de vraag hoe broedplaatsen hun publiek effectief bereiken, blijft open. Wie zijn precies het publiek van een broedplaats? Is dit verschillend per broedplaats? Er is sprake van een spanningsveld tussen de toegankelijkheid en veiligheid van een broedplaats. Aan de ene kant zou de toegankelijkheid worden vergroot met bijvoorbeeld een "open deur beleid", tegelijkertijd levert dit soms ongewenste gasten op met allerhande gevolgen. Branding en identiteit zijn cruciaal voor zichtbaarheid en toegankelijkheid, waarbij een fysieke receptie bijdraagt aan een laagdrempelige toegang en tegelijkertijd de veiligheid enigszins waarborgt. Voor politieke zichtbaarheid is het koppelen van broedplaatsen aan gemeentelijke thema's en subsidieregelingen een strategische kans. Daarnaast kan de urgentie van broedplaatsen worden opgenomen binnen verschillende beleidskaders, daarmee een integraal beleid vormend.

Permanentie

Tijdens de werksessie over permanentie werd besproken hoe lange termijn zekerheid voor broedplaatsen gerealiseerd kan worden, ondanks beperkte financiële en ruimtelijke middelen van gemeenten. Er werd onderscheid gemaakt tussen tijdelijke initiatieven (korter dan 5 jaar), structurele projecten (langer dan 5 jaar) en een streven naar permanente werkruimte, zoals 200 ateliers of 250.000 m². Dit vraagt om haalbare en tactische doelstellingen binnen de beperkte beschikbaarheid van vastgoed, waar cultuurprojecten vaak een lage prioriteit hebben. Maatschappelijke vastgoedtafels kunnen een belangrijke rol spelen bij het structureren van culturele projecten, evenals informele normeringen zoals het Barcode-model. Binnen de ruimtelijke ordening werd het concept van "permanente tijdelijkheid" besproken: flexibiliteit binnen lange termijn culturele infrastructuur, met duidelijke voorwaarden om structurele aanwezigheid te waarborgen. Een van de uitdagingen is dat creatieve projecten moeite hebben om structurele ruimte veilig te stellen, waardoor hun impact beperkt blijft. Er is daarom behoefte aan nieuwe denkkaders en modellen voor duurzaam vastgoedmanagement binnen de culturele sector. Sociale en organisatorische samenwerking kan hierbij van cruciaal belang zijn. Gemeenten worden uitgedaagd om creatief om te gaan met beleid en strategieën die een duurzame infrastructuur voor creatieve ondernemers mogelijk maken. Dit vraagt om een integrale aanpak waarin ruimtelijke, economische en culturele belangen samenkomen en waarin langdurige zekerheid en flexibiliteit hand in hand kunnen gaan.

Collectiviteitsvorming

De discussie richtte zich op collectiviteitsvorming bij creatieve broedplaatsen. Belangrijke thema's waren programmering, taalgebruik (bijvoorbeeld 'creatieve hubs' versus 'ateliers'), doelgroepen (met focus op professionele huurders), werkprocessen (verschillen tussen 'kloosters' en 'clusters'), doorstroming en dynamiek, en community management.

Collectiviteit vereist grotere locaties met gezamenlijke ruimten, die niet volledig door huurinkomsten worden gedekt. Extra inkomsten kunnen komen uit gezamenlijke programmering (zoals horeca en evenementen). Community management is essentieel, maar financiering en uitvoering zijn aandachtspunten. Eigenaarschap en continuïteit van de community vragen om ondersteunende structuren zoals incentives (bijv. een ruilmunt). Collectievorming binnen

broedplaatsen zou geen a priori randvoorwaarde moeten zijn in broedplaatsenbeleid, maar de relevantie hangt af van locatie en doelstelling. Wel is het zo dat in het denken over huisvesting voor de creatieve sector de focus de laatste jaren verschuift van betaalbaarheid voor het individu (zoals in het atelierbeleid vaak centraal stond) naar het faciliteren passende en beschikbare werkruimte voor de sector als geheel. Het individuele belang staat dus minder centraal en ten gunste van het collectieve belang. Collectieven bieden vanuit beleidsogpunt ook praktische voordelen: ze zijn veerkrachtiger, financierbaarder en diverser. Kortom, collectiviteitsvorming biedt kansen, maar vraagt om doordacht beleid en financiering.

Conclusies en discussie

De inzichten vanuit de vier tafels hebben een meervoudige blik op het onderwerp mogelijk gemaakt. Het is daardoor mogelijk geweest om bepaalde thema's en perspectieven te ontvouwen tot behapbare opgaven waar het onderzoeksproject verder mee kan.

Betaalbaarheid

Betaalbaarheid is een complex en veelzijdig thema dat verschillende perspectieven omvat, van kostendekkendheid voor gemeenten tot rendementsdoelen voor eigenaren en overlevingsstrategieën voor gebruikers. Er is behoefte aan innovatieve modellen en nauwere samenwerking tussen verschillende partijen om betaalbare en stabiele werkruimtes te realiseren. Gemeenten kunnen een cruciale rol spelen door collectieve initiatieven te ondersteunen en kennisdeling tussen initiatieven te bevorderen.

Zichtbaarheid

Zichtbaarheid van broedplaatsen is essentieel voor zowel publieke als politieke steun. Er is echter geen uniforme aanpak voor zichtbaarheid; elke broedplaats moet haar eigen strategie ontwikkelen. Gemeenten kunnen dit proces ondersteunen door effectief beleid en een integrale aanpak die rekening houdt met de unieke identiteit van elke broedplaats.

Permanentie

Lange termijn zekerheid voor broedplaatsen blijft een uitdaging door beperkte middelen en prioriteiten binnen gemeenten. Flexibiliteit en creativiteit in beleid en strategieën zijn nodig om duurzame infrastructuur voor creatieve ondernemers te realiseren. Dit vraagt om een integrale aanpak waarin ruimtelijke, economische en culturele belangen samenkomen.

Collectiviteitsvorming

Collectiviteitsvorming biedt kansen voor veerkrachtigere en diversere creatieve werkplekken. Het vraagt echter om doordacht beleid en financiering. De focus verschuift van individuele betaalbaarheid naar het faciliteren van passende en beschikbare werkruimte voor de sector als geheel. Gemeenten kunnen hierbij ondersteunen door het creëren van ondersteunende structuren en incentives.

Algemene conclusie

Het valt op dat aan alle tafels naar voren kwam dat beleid rondom broedplaatsen en de uitdagingen die daarbij komen kijken intersectoraal zijn. Ofwel, alle stakeholders erkennen dat er veel knelpunten zijn die op dit moment een context voor duurzame creatieve werkplekken in de weg staat. Daarbij komt dat verschillende steden en stakeholders werken met een eigen 'agenda'. Voor het grotere onderzoek hebben de resultaten van de workshop daarom opgeleverd dat er

zal worden toegewerkt naar meerdere taxonomieën in plaats van één. De taxonomie zou als een flexibel beleidsinstrument ingezet kunnen worden dat steeds opnieuw aangepast kan worden. Als we flexibel willen omgaan met taxonomieën, hebben we ook baat bij een flexibele benadering van dataverzameling en -analyse binnen het onderzoek.

VERDIEPINGSSESSIE NIEUWE PERSPECTIEVEN VAN JONGE ONDERZOEKERS

Louise Mazet

Het begin van Living Limburg Lab: Een regionaal participatief platform situeren door middel van feministisch utopisme

Ifigenia Psarra

Het dichten van de kloof tussen opvang en wonen: Ontwikkeling van peer-support-gemeenschappen voor jongeren met huisvestingsnood

Leen Vansteenkiste

Ontwerpen-met de bodem? Een geground en gedeeld vraagstuk!

Verdiepingsessie

‘Nieuwe perspectieven van jonge onderzoekers’

Aanstormende onderzoekstalenten van universiteiten en hogescholen presenteren hun onderzoek en gaan in discussie over hoe hun werk kan bijdragen aan een nieuw perspectief op de ruimtelijke ordening in Nederland en Vlaanderen. Wij zijn verheugd met de 19 deelnemers aan de Verdiepingsessie!

Een aantal deelnemers heeft tevens een bijdrage ingediend, die is opgenomen in deze publicatie. Als zij deze presenteren op de PlanDag in een themasessie, zijn de bijdragen opgenomen bij de betreffende themasessie (zie verwijzing). Als zij deze alleen presenteren in de Verdiepingsessie, zijn ze opgenomen in deze sectie.

Overzicht deelnemers & titel presentatie

Sandra van Assen, TU Delft, PhD Onderzoeker

Waar ruimtelijke planning en ruimtelijk ontwerp complementair zijn

Anne Geertje Bouman, Gemeente Groningen, PhD Onderzoeker

Van visie naar transitie: de verandering naar integraal straatontwerp

Ingo Bousema, Rijksuniversiteit Groningen, Promovendus

Programma management in de planologische praktijk: een vergelijking van drie regionale bereikbaarheidsprogramma's in Nederland

Maaïke Buser, Rijksuniversiteit Groningen, PhD Onderzoeker

De integratie van ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit: kan het bundelen van beleidsinstrumenten hindernissen overbruggen en kansen benutten?

José van Campen, TU Delft, PhD Onderzoeker

Waar ruimtelijke planning en ruimtelijk ontwerp complementair zijn

Jasmijn van der Craats, Erasmus Universiteit Rotterdam, PhD Onderzoeker

Dutch feminist geography and its place in the local science-society interface (1968-1995)

Martijn Gerritsen, Radboud Universiteit Nijmegen, Post-Doctoraal Onderzoeker

Ruimtelijke ordening in transitie: de Regionale Energiestrategie en de behoefte aan strategische ruimtelijke energieplanning in Nederland [p. 298 (sessie *Verbinden door innovatie in governance*)]

Tom Goosse, Universiteit Gent, Promovendus

Citizen social science and spatial planning in the Low Lands - New collaborations between citizens, academics, and public authorities [p. 238 (sessie *Verbinden door data en burgerwetenschap*)]

Simone Haarbosch, Radboud Universiteit Nijmegen, Assistant Professor

Spatializing energy justice. De ruimtelijke dynamiek van een rechtvaardige regionale energietransitie: wat als we burgers vragen?

Mirte Jepma, Universiteit van Amsterdam, PhD Onderzoekster

De eerlijke energietransitie: de rol van gemeenschappen

Hieke van der Kloet, Hanzehogeschool Groningen / Rijksuniversiteit Groningen, Docentonderzoeker Vastgoedkunde

Perspectives on ageing@home by mid-to-later life homeowners in rural risk areas in comparison to rural non-risk areas in northern Netherlands

Evy de Kort, Fontys Eindhoven, PhD Onderzoeker

City Digital Twins

Louise Mazet, Universiteit Hasselt, Doctoraatsstudent

Het begin van Living Limburg Lab: Een regionaal participatief platform situeren door middel van feministisch utopisme [p. 374]

Barbara Oliveira Soares, Universiteit Utrecht, Promovendus

Zorgzame of zorgarme steden?

Ifigenia Psarra, Hanze Groningen, Docent - Senior onderzoeker

Het dichten van de kloof tussen opvang en wonen: Ontwikkeling van peer-support-gemeenschappen voor jongeren met huisvestingsnood [p. 384]

Mark Sekuur, Hanze Groningen, Docent-onderzoeker

De impact van groene participatietrajecten op de leefomgeving in het landelijk gebied

Max Smit, Universiteit Van Amsterdam & Gemeente Amsterdam, PhD Onderzoeker & Planoloog bij Gemeente Amsterdam

Hoe democratisering gehinderd wordt door conflicterende rolopvattingen van planners in Amsterdam

Leen Vansteenkiste, Universiteit Hasselt, Doctoraatsstudent

Ontwerpen-met de bodem? Een gegrond en gedeeld vraagstuk! [p. 396]

Noor Vet, Universiteit Utrecht, Promovendus

Wie plande de planner? Een beknopt overzicht van de pioniersjaren van sociaalruimtelijk onderzoek in Nederland [p. 136 (sessie *Verbinden door historische reflectie*)]

Het begin van Living Limburg Lab

Een regionaal participatief platform situeren door middel van feministisch utopisme

Louise Mazet

Voor een daadwerkelijk participatief Living Lab is een verschuiving en verbreding nodig van het concept van innovatie, waarbij het georiënteerd wordt op de behoeften van een gemeenschap in plaats van voor bedrijfsdoeleinden.

Living Limburg Lab wil zich inbedden en contextualiseren in het gedachtegoed van het begijnhof waar het zich zal huisvesten, om zo de verbinding met de 'echte' wereld te benadrukken.

In een participatiegericht Living Lab gaat het minder om tastbare innovatie en meer om het opbouwen en vormgeven van relaties.

Door Living Limburg Lab te positioneren in het 'midden', tussen lokale grassroots gemeenschappen en andere instituties kan schaling ook meerdere richtingen op gaan.

Het begin van Living Limburg Lab

Een regionaal participatief platform situeren door middel van feministisch utopisme

Louise Mazet

Living Labs zijn een ruimtelijke methodologie en worden tegenwoordig vaak gebruikt om op een participatieve manier te kijken naar onder andere stadsplanning of infrastructuurprojecten. Door een plek op te zetten waar mensen binnen kunnen lopen en kunnen komen praten, bijvoorbeeld over veranderingen in hun buurt, zijn Living Labs een toegankelijke manier om de omgeving, diverse groepen mensen en wat er speelt in de samenleving te verbinden. De onderzoeksgroep *Civic and Policy Design* van de Faculteit Architectuur en Kunst aan UHasselt (België), waar ik ook deel van ben, heeft al eerder Living Labs gebruikt voor participatieve doeleinden om deelnemers nauwer te betrekken bij ruimtelijke ontwerpprojecten (Huybrechts e.a. 2024). Deze Living Labs bestonden dan ongeveer even lang als het project doorging.

Living Limburg Lab is een nieuw Living Lab van de *Civic and Policy Design* groep dat in September 2025 geopend zal worden in het centrum van Hasselt. Het Lab wordt niet opgezet vanuit een bepaalde problematiek of project, maar komt tot stand doordat er een ruimte voor beschikbaar is in het gerenoveerde begijnhof, waar de groep zelf ook naartoe zal verhuizen. Deze openheid qua doelstelling en ook de meer permanente setting bieden daarom kansen om directer participatief te werk te gaan en gemeenschappen vanaf het begin al te betrekken in het proces.

In dit artikel wordt het kader voor Living Limburg Lab uitgezet via een denkbeeldige wandeling door allerlei gerelateerde concepten en literatuur, vanuit een participatief design perspectief dat politiek geëngageerd is en feministische utopische denkbeelden ondersteunt.

Wandeling door het Living Lab landschap

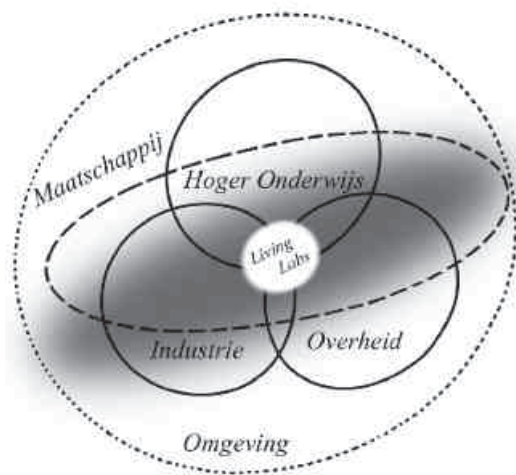
Living Labs zijn zowel een concept, een methodologie als een omgeving en zijn inmiddels relatief wijdverspreid in het Europese landschap. Het European Network of Living Labs definieert ze als volgt: "Living Labs verwijzen naar gebruikersgerichte, open innovatie ecosystemen, gebaseerd op een aanpak van systemische co-creatie met gebruikers waarbij onderzoeks- en innovatieprocessen worden geïntegreerd in gemeenschappen en situaties uit de 'echte' wereld" (ENoLL 2015).¹ ENoLL is een globaal netwerk van 'gecertificeerde' Living Labs die worden geselecteerd op basis van bepaalde criteria. Voor deze certificatie moet men dan ook een evaluatievergoeding betalen. De benaming van *Living Lab* is echter een breed concept dat verder reikt dan het lidmaatschap bij ENoLL. Zo zijn er vele definities gepubliceerd, waarvan de meesten verwijzen naar elementen van experimentatie, een connectie met de 'echte' wereld en doelen op co-creatieve innovatie met diverse deelnemers (Dell'Era en Landoni 2014). Living Labs zijn vaak maatschappelijk geëngageerd en kunnen betrekking hebben op (een combinatie van) allerlei thema's zoals stadsplanning, gezondheid, duurzaamheid, onderwijs, armoede, infrastructuur, klimaatactie, energietransities etc. (Neef e.a. 2017).

1 Alle oorspronkelijk Engelstalige citaten zijn door mij naar het Nederlands vertaald.

Er bestaan verschillende categorieën Living Labs. Dell’Era en Landoni (2014) maken bijvoorbeeld onderscheid tussen *Open Living Labs* waarbij iedereen mee kan doen en *Gesloten Living Labs* waarbij deelnemers op voorhand worden geselecteerd. Zij zien ook een verschil tussen *Exploitatieve Labs* die gebruikmaken van bestaande technologieën om zich waarde toe te eigenen en *Exploratieve Labs* die zelf nieuwe technologieën ontwikkelen en zo waarde genereren. Door deze types met elkaar te kruisen worden vier categorieën gevormd die geschikt zijn voor verschillende fases in een ontwerpproces.

Een alternatieve splitsing wordt gepresenteerd door Neef e.a. (2017) die differentiëren tussen *Product Oriented Labs* en *Urban Transition Labs*. Product Oriented Labs oriënteren zich op innovatie vanuit een gebruikersperspectief. De participatie blijft hier vaak beperkt tussen ontwikkelaar, deelnemer en andere belanghebbenden wanneer dit past binnen het innovatie-traject. Een voorbeeld hiervan is het UD Woonlabo (België) opgericht door Hogeschool PXL, UHasselt en expertisecentrum INTER. Dit Living Lab concentreert zich op de ontwikkeling van woonoplossingen die de principes van universeel design volgen. Het Lab engageert zich dus voor een toegankelijke samenleving, maar heeft daarbij wel een nadrukkelijk commercieel aspect: “Naast de maatschappelijke meerwaarde van Universal Design creëren we ook economische meerwaarde voor producenten of verdelers die hun aanbod UD-proof willen maken. Op deze manier positioneert het UD Woonlabo zich als ankerpunt voor de vermarkting van innovatieve UD producten in Vlaanderen en daarbuiten.” (Hogeschool PXL, Universiteit Hasselt, en INTER, z.d.).

Urban Transition Labs zijn daarentegen gericht op het verduurzamen (in brede zin) van het stadslandschap. Urban Transition Labs worden ook wel *Urban Living Labs* genoemd. Deze Labs betrekken opzettelijk een breed scala aan belanghebbenden, van lokale gemeenschappen en maatschappelijke organisaties tot onderwijsinstellingen, ondernemers en ambtenaren (Sachs Olsen en Van Hulst 2024). Limburg University is een project van de Hogeschool Zuyd (Nederland) waarbij vijf Urban Living Labs zijn opgezet in Limburgse steden die zich ieder richten op andere sociaal-ecologisch-economische thema’s, gelinkt aan de Sustainable Development Goals. Deze manier van werken “biedt alternatieve en open systemen voor het maken van steden die een tegengestelde benadering bieden van conventionele top-down planning” (Zuyd Lectoraat Smart Urban Design 2023). Het bekendste systeem dat (Urban) Living Labs belichamen is de vijfvoudige helix (zie figuur 1), een structuur die aangeeft dat overheid, hoger onderwijs en ondernemingen binnen het kader van de maatschappij samen kunnen werken aan creatieve innovatie en daarbij ook de (natuurlijke) omgeving in acht moeten nemen (Van den Hee e.a. 2024). Living Labs zijn een manier om al deze raakvlakken met elkaar te verbinden en met nieuwe ideeën te komen waarbij het leren van elkaar centraal staat.



Figuur 1: Vijfvoudige helix waarbij Living Labs alle vlakken raken, geïnspireerd door Van den Hee e.a. 2024.

Leren is een thema dat vaak terugkomt in de Living Lab literatuur (Neef e.a. 2017; Van den Hee e.a. 2024). Dit leren is collectief met de verschillende belanghebbenden en kan op verschillende schaalniveaus gebeuren. Het betreft zowel burgers, ambtenaren, professionals en onderwijzers als studenten. Beide voorbeelden die hier zijn aangehaald zijn Living Labs die door hoger onderwijsinstellingen zijn opgericht. Dit soort Living Labs, en ook de methodiek die Van den Hee e.a. (2024) beschrijven voor “leren in een Living Lab”, functioneren daarom meer als een kader voor hoger onderwijs waarbij studenten verbindingen aangaan met verschillende actoren en aan projecten werken die direct impact hebben op de ‘echte’ wereld. Dit vervaagt het Living Lab concept echter enigszins, want in principe zijn dit doelen die in het huidige onderwijslandschap vaak worden nagestreefd, ook buiten de Living Lab structuur. Zo kan er dus geclaimd worden dat een universitair gebouw een Living Lab is (Sroufe 2020), of zelfs een gehele campus (Joosten 2023). Hoewel zulke *Universitaire Campus Living Labs* veel potentie hebben voor nieuwe vormen van leren, kunnen ze ook te veel op zichzelf keren (de universiteit wordt het experiment en innovatie draait bijvoorbeeld om verduurzaming van de campus). Zo worden burgers dan vooral betrokken doordat de universiteit de nieuw-vergaaarde kennis presenteert en bestaat het gevaar dat ze machtsverhoudingen uit de ‘echte’ wereld, die zij zelf ook in stand houden, uit het oog verliezen (Nyborg e.a. 2023).

Stilstaan bij innovatie

Het doel van Living Labs is het genereren van meerwaarde via (duurzame) innovatie (Neef e.a. 2017). Innovatie is een veelal onduidelijke term die daarom toelichting behoeft. Zo wordt er in de Living Lab literatuur veel gesproken over *Open Innovatie*. Schuurman, De Marez en Ballon (2015) merken op dat dit concept vaak als vanzelfsprekend wordt beschouwd voor de definitie van een Living Lab. De term wordt echter meestal verkeerd begrepen, want het gaat hier niet simpelweg om het vrijuit delen van kennis en middelen. Open Innovatie draait eigenlijk om het idee van kennis van buitenaf halen (in plaats van alles zelf te moeten genereren). Dit gaat dan ook om het verhandelen van intellectueel eigendom door middel van licenties en patenten om zo informatie te kopen van en te verkopen aan geïnteresseerden. Veel Living Labs gebruiken het idee van kennisdeling en noemen dit Open Innovatie, maar laten de commerciële aspecten van de term achterwege (Kommonen en Botero 2013; Schuurman, De Marez, en Ballon 2015). Kommonen en Botero dragen hier de term *Publiekke Open Innovatie* voor aan om verwachtingen beter te beheren en verwarring te voorkomen (2013, 7).

Een andere term die veel wordt gebruikt rond innovatie in Living Labs is *Gebruikersinnovatie*. Een groot deel van de Living Labs, vooral Product Oriented Labs, leggen de nadruk op ondernemingsgerichte, door producenten gestuurde Gebruikersinnovatie (Hossain, Leminen, en Westerlund 2019; Santonen e.a. 2024) waarbij gebruikers worden uitgenodigd om bij te dragen aan (delen van) het ontwerpproces. Er zijn echter ook Living Labs die zich anders profileren binnen een participatief ontwerp kader (Schuurman, De Marez, en Ballon 2015). Hierbij worden gebruikers bijvoorbeeld liever deelnemers genoemd. Deze aanpak baseert zich op “samenwerking tussen meerdere belanghebbenden en kennisdeling, in plaats van het betrekken van gebruikers” (Schuurman, De Marez, en Ballon 2015, 11). Een succesvol voorbeeld van deze aanpak zijn de inmiddels gesloten Malmö Living Labs waarbij gemeenschappen daadwerkelijk werden gesteund in hun eigen initiatieven. Zo werd er dus “systemische, door gebruikers gedreven innovatie en co-creatie” bereikt in plaats van “door producenten gestuurde gebruikersbetrokkenheid” (Kommonen en Botero 2013, 5). Veel klassieke Living Labs gebruiken wel een meer participatie-georiënteerde taal, maar doordat ze toch samenwerkingen met de ondernemerswereld voorop stellen, blijven ze

vastzitten bij een lagere betrokkenheid van de deelnemers. Een aantal onderzoekers pleit daarom voor het vormen van een daadwerkelijk door gebruikers gedreven aanpak voor Living Labs (Kommonen en Botero 2013; Sachs Olsen en Van Hulst 2024; Dell’Era en Landoni 2014). Hierbij is een verschuiving en verbreding nodig van het concept van innovatie, waarbij het georiënteerd wordt op de behoeften van een gemeenschap in plaats van voor bedrijfsdoeleinden.

Een uitstapje naar het begijnhof als utopie

De locatie van het toekomstige Living Limburg Lab is een voormalig begijnhof in het centrum van Hasselt. Begijnhoven zijn in de 13e eeuw ontstaan in Nederland en België als plekken waar gelovige vrouwen (maar geen nonnen!) in de stad konden wonen. Overdag was het gebied met de binnentuin open, maar ’s nachts werden alleen de vrouwelijke begijnen toegelaten. Het begijnhof van Hasselt functioneerde tot het begin van de 19e eeuw op deze manier (van Cleempoel 2020).

Sindsdien heeft het begijnhof verschillende functies gehad en zijn er ondertussen een aantal culturele instellingen omheen gegroeid. In 2016 probeerde de provincie het begijnhof te koop te stellen voor de private sector, maar studenten van de Faculteit Architectuur en Kunst van UHasselt hebben dit toen voorkomen. Zij zijn een petitie gestart die pleitte voor het behoud van het begijnhof in “publieke handen” (Aerts 2017) om de rijke geschiedenis van de site recht te doen. Met meer dan 3000 handtekeningen lukte het en werd de zorg van het begijnhof aan UHasselt overgedragen. De afgelopen jaren heeft het hiervoor een renovatie ondergaan (van Cleempoel 2020) en in juni 2025 wordt het terrein opgeleverd.

In hun oorspronkelijke vorm, waarbij vrouwen in een afgesloten omgeving woonden, kan men begijnhoven zien als geleefde feministische utopieën van de stad (Hudson en Rönnblom 2008). Deze opzet was natuurlijk geen oplossing voor het patriarchaat, maar bood wel een visie van een wereld met andere genderdynamieken. In tegenstelling tot klassieke utopieën die vaak ver in een onmogelijke toekomst liggen, breiden feministische utopieën (ook wel ‘geleefde’, ‘echte’ of ‘kritische’ utopieën genoemd) de notie van een utopie uit. Feministische utopieën richten zich namelijk op acties in het heden, betrekken partijen die anders geen inspraak hebben en het collectief verkennen van nog ongedefinieerde toekomstbeelden (Bardzell 2018). De begijnen trokken zich dan wel ruimtelijk terug uit de samenleving, maar dat betekende niet dat ze niet maatschappelijk geëngageerd waren: ze gaven lessen, deden handarbeid en liefdadigheidswerk (van Cleempoel 2020). Het waren dus geen afgelegen gemeenschappen, maar ‘eilandjes’ die aan de rand of zelfs binnen in de stad lagen.

De betrokkenheid van begijnhoven met de sociale realiteit waar zij een reactie op waren, is belangrijk om deze te kunnen conceptualiseren als geleefde feministische utopie. Het belangrijkste kenmerk van zulke utopieën is namelijk hun temporele aspect: het zijn geen uitgedachte plannen voor de toekomst, maar eerder kleinschalige, collectieve inspanningen om het heden te veranderen door onmogelijke toekomstten uit te denken (Kraftl 2007). Naar deze dynamiek deed ik zelf ook al eerder onderzoek in relatie tot milieuactivisme en het concept van safe spaces (Mazet 2019). Een begijnhof bedenkt en voert zo een ander heden uit door een plek voor vrouwen, zonder mannen, op te eisen, maar blijft hierbij verbonden aan de huidige context (een wereld waar nog wel veel mannen zijn). De visie die het projecteert van een wereld waar mannen ’s nachts niet meer bestaan, is onmogelijk en ook onwenselijk voor de gehele samenleving. Maar deze interventie op kleinere schaal impliceert wel een kritiek van de situatie en biedt hierbij een opening voor andere visioenen die misschien wel te bereiken zijn in de toekomst.

Onderweg naar participatief ontwerp

Een werkelijk participatief en door deelnemers gedreven Living Lab is niet zo eenvoudig te bereiken, onder andere doordat zulke Labs, die minder kwantitatieve resultaten produceren, vaak niet ondersteund worden door institutionele kaders (Kommonen en Botero 2013). Toch komt het bovengenoemde idee van ‘eilandjes’ die buiten de normale gang van zaken vallen, ook terug in de Living Lab literatuur (Nyborg e.a. 2023). In principe zijn Living Labs, net als een begijnhoven, plekken waarbij op kleine schaal verandering wordt uitgespeeld. Ze zijn dan wel verbonden aan de maatschappelijke context, maar geven ook ruimte aan experimentatie die zich er tegen verzet. De connectie met de ‘echte wereld’ is hierbij, net als bij een feministische utopie, cruciaal. Met dit idee wordt Living Limburg Lab dus ingebed en gecontextualiseerd in het gedachtegoed van het begijnhof waar het zich zal huisvesten.

Sachs Olsen en Van Hulst (2024) waarschuwen dat Living Labs vaak beschouwd worden als ‘neutrale ruimtes’, terwijl ze zelf ook binnen machtsstructuren werken en deze dus kunnen reproduceren. Zo worden in de praktijk de belevenissen van burgers vaak toch naar de achtergrond gezet terwijl de meningen van architecten en designers voorop blijven staan. Een participatief en utopisch Living Lab gaat deze spanningen niet uit de weg, maar werkt er juist op in. Door verschillende scenario’s uit te spelen die ingaan op machtsstructuren kan een Living Lab een nieuwe functie aannemen “wat betreft het kritisch onderzoeken van de diverse representaties – van de kwesties die ter discussie staan en de belangen en identiteiten die erdoor gevormd worden – die door deze structuren worden bepaald” (Sachs Olsen en Van Hulst 2024, 1001).

Living Limburg Lab wordt opgezet door UHasselt, een hoger onderwijsinstelling. Nyborg e.a. (2023) bespreken in de bijzondere positie van universiteiten als plekken die uitzonderingen vormen in de rest van het landschap en bovengenoemde institutionele kaders. De universiteit biedt daarom een mooie kans voor het opbloeien van Living Labs, want het functioneert deels binnen een eigen infrastructuur en “maakt unieke en organisatorisch gefaciliteerde co-creatie mogelijk” (Nyborg e.a. 2023, 15). Zo hebben universitaire Living Labs dus enigszins meer vrijheid om zich te richten op sociale innovatie en minder gefocust te zijn op ondernemerschap met winst oogmerk. Het is echter makkelijk om de universiteit, en dus ook universitaire Living Labs, als ‘neutraler’ te zien dan andere structuren (König en Evans 2013), maar dit is ook gevaarlijk. Hoewel universiteiten meer openheid kunnen bieden voor het opzetten van een Living Lab, is het ook belangrijk dat deze, als een mini-stad binnen de stad, net als het begijnhof, niet het contact verliezen met de ‘echte’ wereld. Dit is ook zeker belangrijk omdat universiteiten, zoals eerder genoemd, een belangrijke rol spelen bij het faciliteren van leren via Living Labs. Natuurlijk worden er vaak partnerschappen aangegaan met gemeenten en bedrijven, maar de inspraak van burgers op wat er binnen de universiteit en haar Living Labs gebeurt blijft vaak beperkt omdat de deelnemers vaak studenten en universiteitspersoneel zijn (Nyborg e.a. 2023).

Hoe kan een Living Lab dat door een universiteit gestuurd wordt als ‘eilandje’ dus toch zorgen voor rechtvaardige participatie? Petrescu stelt voor om als designer/architect/facilitator een positie “in het midden” van de participatieve processen aan te nemen (2005, 60). Het Lab zal dan wel gedreven worden door participatie, maar doordat het wordt opgezet door de universiteit als institutie zal het nooit helemaal ‘bottom-up’ zijn. De positie van het “midden” is een Deleuziaanse term die suggereert dat tussen zaken in blijven een politieke kracht heeft, juist omdat men zich dan zo bewust moet situeren tegenover bijvoorbeeld deelnemers of overheidsinstanties (dit staat dus niet gelijk aan een centrumpolitieke houding). Een Living Lab geniet per definitie al van een dergelijke tussenpositie: het kan spelen met de spanning tussen de lab-context en de ‘echte’

wereld waar het mee verbonden is en dus ook tussen verschillende representaties van belanghebbenden staan. Sachs Olsen en Van Hulst noemen dit ook de “liminale positie” van Living Labs die “een destabilisatie mogelijk maakt van de levensechte omgeving waar het deel van uitmaakt” (2024, 994).

Een Living Lab is dus nooit neutraal, maar kan zichzelf wel in een middenpositie plaatsen, zoals in mijn versie van de vijfvoudige helix, waar Living Labs zich middenin bevinden en vanuit daar de wereld bevragen en nieuwe denkbeelden uittesten (zie figuur 1). De Andere Markt is een voorbeeld van een Lab dat dit bewust probeerde te doen. Dit is een Living Lab dat opgericht is in Genk door onderzoekers van de LUCA School of Arts, de *Civic and Policy Design* onderzoeksgroep en de gemeente om participatiever om te gaan met de transities van deze voormalige mijnstad (Huybrechts e.a. 2024). De Andere Markt werd opgezet in een oud winkelpand in de stad en richtte zich op het herdefiniëren van relaties “tussen werelden”, bijvoorbeeld tussen mens en meer-dan-mens. Hierbij werd toen ingezet op het in kaart brengen van de competenties van de bewoners: “de keuze voor het stimuleren van collectieve vaardigheden in Living Labs werd dus gedreven door de wens om expertise tussen verschillende, verspreide werelden te verbinden, waardoor groepen zichzelf zouden kunnen organiseren rond sociale en ecologische transities” (Huybrechts e.a. 2024, 7). Het vastleggen van de vaardigheden van de bewoners van Genk stelde hen in staat om nieuwe visioenen voor de stad te bedenken die dan ook weer werden gedeeld met andere bewoners (Dreessen 2015). De Andere Markt profileerde zich zo als een “pluriversele ruimte” (Huybrechts e.a. 2024, 6), gebaseerd op het concept van het “pluriversum” van Escobar dat voorstelt dat meerdere werelden in één wereld kunnen bestaan (Escobar 2018).

In een participatiegericht Living Lab gaat het dus minder om tastbare innovatie en meer om het opbouwen en vormgeven van relaties. “Deze ontwerpprocessen op lange termijn beginnen idealiter vanuit gedeelde waarden en visies, met de nadruk op de noodzaak om relaties op te bouwen” (Dreessen 2015, 13). Dit artikel dient dus tot het uitdrukken van deze waarden en visies, die al aanwezig zijn vanuit mij als feministische onderzoeker, vanuit de context van het beginhof, en die van de *Civic and Policy Design* onderzoeksgroep aan UHasselt.

Verder weg gaan en dichterbij komen

Living Labs belichamen een patroon waarbij een kleine structuur verandering teweeg brengt van binnen een grotere structuur uit. Ze zijn namelijk gekenmerkt door hun verbinding aan de ‘echte wereld’. Een Living Lab wordt dus niet zomaar toegevoegd aan de maatschappij, maar verandert deze ook dankzij de gegenereerde innovatie vanuit een gecontextualiseerde positie. Het idee van schalen via veranderingen in kleine structuren, die vervolgens weerklinken binnen de grotere structuren, is ook wat O’Brien e.a. beschrijven in hun concept van “fractale schaling voor duurzaamheid” (2023, 1448). Volgens deze theorie behoeft een meer relationeel werkmodel, zoals in de vorige sectie beschreven, ook een relationele aanpak qua schaling. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om opschaling (naar boven), uitschaling (horizontale verspreiding van vergaarde kennis) of afschaling (naar beneden). Op basis van bepaalde waarden kan men zo dezelfde structuur herhalen op verschillende schalen: “schalen via fractale handelingsmogelijkheid houdt het opbouwen van capaciteiten van individuen en groepen in, om zo context-specifieke patronen te genereren die op alle schalen herhaald worden en een wereld te creëren waar mens en planeet kunnen opbloeien” (O’Brien e.a. 2023, 1449). Door Living Limburg Lab te positioneren in het ‘midden’, tussen lokale grassroots gemeenschappen en andere instituties bijvoorbeeld, kan schaling ook meerdere richtingen op gaan.

Met een dergelijk systeem kan een verandering op lokaal niveau dus ook impact hebben op een macrostructuur. Terugkomend op de feministische utopie: een bepaalde voorstelling die hierbij wordt uitgedrukt, zoals een plek die buiten het patriarchale systeem functioneert, kan volgens dit idee dan ook daadwerkelijk invloed hebben op het patriarchale systeem. Dit type verandering is echter niet direct meetbaar en werkt traag, het is een vorm van “diep schalen”, waarbij structurele verandering sociale relaties verandert via waarden en culturele praktijken (O’Brien e.a. 2023, 1448). In zekere zin is fractale schaling hier een soort poëtisch kader om de connectie tussen kleinschalige actie en het grotere geheel te begrijpen. Dit idee zou dan ook toepasbaar zijn om vanuit Living Limburg Lab “uit te schalen” en zo een netwerk tussen Living Labs en soortgelijke participatieve initiatieven op te zetten om praktijken en ervaringen te delen.

O’Brien e.a. baseren het idee van fractale schaling op een pakket van “universele waarden” (2023, 1449) die verder niet in detail worden beschreven. Dit heeft hen ook kritiek opgeleverd. De huidige staat van de wereld wijst er namelijk op dat onze waarden meestal niet in het belang van duurzaamheid staan (Yttredal, Löffler, en Tschorn 2024), of van bijvoorbeeld mensenrechten. Dit is waar feministische utopieën en participatief design een rol kunnen spelen. Bardzell onderzoekt de relatie tussen participatief design en feministische utopie en definieert hierbij drie kernwaarden van feministisch utopisme. Die luiden als volgt: “plaats bieden aan een veelheid van stemmen”, “weerstand bieden aan relativisme” en “een radicaal betere toekomst verkennen zonder te proberen die te definiëren” (2018, 6:11). Deze feministische waarden lopen parallel aan een politiek geëngageerde vorm van participatief design. Het ideaal van “weerstand bieden aan relativisme” is dan ook gelinkt aan een aantal meer “universele” waarden over rechtvaardigheid, die onderliggend zijn aan de uitgedachte utopie en te maken hebben met de sociaal-materiële context ervan.

In een Living Lab dat zulke utopieën tot leven brengt hoeft deze ethiek wellicht niet vooraf volledig uitgedacht te zijn, maar kan deze gevormd worden in het participatieve proces. Iversen, Halskov en Leong nodigen onderzoekers bijvoorbeeld uit om aandacht te besteden aan de manier waarop waarden ontwikkeld worden tijdens participatief ontwerp en bewust processen in gang te brengen die deze naar voren kunnen laten komen (2012). Sachs Olsen en Van Hulst zien deze positionering als een belangrijk voordeel van de Living Lab methodologie: “[het Living Lab] wordt een podium waar uitspraken worden gedaan: dit is wie ik ben, wie jij bent, wie wij zijn, en dit is wat belangrijk is voor ons of jullie” (2024, 94).

Een zaadje planten

Living Limburg Lab kan dus, gebaseerd op de feministische utopische idealen, gaan spelen met het verschalen van participatiestructuren. Dit hoeft natuurlijk niet direct op globaal niveau. Zo kan er vanuit het Living Lab bijvoorbeeld concreet gewerkt worden met de relatie tussen beginhof en stad, tussen stad en regio, tussen onderzoeksgroep en universiteit, tussen verleden, heden en toekomst, tussen universiteit en regio, tussen burgers en ambtenaren en tussen Living Labs zelf. De middenpositie (het ‘tussen’) in deze dynamieken is hierbij cruciaal. Op die manier kan het dan alle raakvlakken van de vijfvoudige helix meenemen in de participatieve praktijken. Ook wat betreft Living Lab categorisaties zal Living Limburg Lab zich identificeren tussen verschillende identiteiten. Zo zullen de werkzaamheden en idealen van het Lab meer lijken op een *Urban Living Lab* dan op een *Product Oriented Labs*, maar zal het wel meer regionale connectie zoeken. Living Limburg Lab zal een *Universitaire Campus Living Lab* zijn, maar ook meer participatie faciliteren voor burgers over sociale thema’s dan traditionele UCLL’s die binnen de grenzen van de campus blijven. Er zal te zijner tijd zeker een eigen benaming voor de praktijken van Living Limburg Lab

komen. Voor nu term ik deze dan maar als *Begijnhof Lab*, een Living Lab dat zichzelf bewust situeert in de maatschappelijke context en de materiële omgeving, participatie voorop stelt, en inspiratie haalt uit de politieke betekenis van begijnhoven als een vorm van feministische utopie.

Referenties

- Aerts, Marlies. 2017. 'Het begijnhof is van iedereen!' Petities.com. 26 januari 2017. https://www.petities.com/het_begijnhof_is_van_iedereen.
- Bardzell, Shaowen. 2018. 'Utopias of Participation: Feminism, Design, and the Futures'. ACM Transactions on Computer-Human Interaction 25 (1): 1-24. <https://doi.org/10.1145/3127359>.
- Cleempoel, Koenraad van. 2020. 'Memory as a design studio: The transformation of the Hasselt Beguinage into a Faculty of Architecture'. Trace: Notes on adaptive reuse 3:65-75.
- Dell'Era, Claudio, en Paolo Landoni. 2014. 'Living Lab: A Methodology between User Centred Design and Participatory Design'. Creativity and Innovation Management 23 (2): 137-54. <https://doi.org/10.1111/caim.12061>.
- Dreessen, Katrien. 2015. 'Long-term participation in design processes: exploring the engagement of non-expert users in open spaces'.
- ENoLL. 2015. 'Introducing ENoLL and its Living Lab community'. Onder redactie van Ana García Robles, Tuija Hirvikoski, Dimitri Schuurman, en Lorna Stokes. European Network of Living Labs. <https://enoll.org/wp-content/uploads/2024/06/introducing-enoll-and-its-living-lab-community.pdf>.
- Escobar, Arturo. 2018. Designs for the Pluriverse: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds. New Ecologies for the Twenty-First Century. Durham: Duke University Press.
- Hee, Mirthe Van den, Lieve Desomviele, Zac Woolfitt, en Isabelle Vandevyvere. 2024. Learning in a Living Lab. Ghent, Belgium: OWL Press.
- Hogeschool PXL, Universiteit Hasselt, en INTER. z.d. 'Het UD-Woonlabo'. UD Woonlabo. Geraadpleegd 3 april 2025. <https://www.udwoonlabo.be/over/>.
- Hossain, Mokter, Seppo Leminen, en Mika Westerlund. 2019. 'A Systematic Review of Living Lab Literature'. Journal of Cleaner Production 213 (maart):976-88. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.12.257>.
- Hudson, Christine, en Malin Rönnblom. 2008. 'The woman-made city feminist utopia or practical possibility?' In Utopies féministes et expérimentations urbaines, onder redactie van Sylvette Denêfle, 73-87. Géographie sociale. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Huybrechts, Liesbeth, Pablo Calderón Salazar, Katrien Dreessen, en Mela Zuljevic. 2024. 'Collective Capabilities in Living Labs'. In Routledge International Handbook of Contemporary Participatory Design, onder redactie van Rachel Charlotte Smith, Daria Loi, Heike Winschiers-Theophilus, Liesbeth Huybrechts, en Jesper Simonsen, 1st ed, 235-46. Routledge International Handbooks Series. Oxford: Taylor & Francis Group.
- Iversen, Ole Sejer, Kim Halskov, en Tuck W. Leong. 2012. 'Values-Led Participatory Design'. CoDesign 8 (2-3): 87-103. <https://doi.org/10.1080/15710882.2012.672575>.
- Joosten, Frank. 2023. 'PXL slaat zelf geproduceerde energie op'. PXL eXperts (blog). 16 september 2023. <https://www.pxlexperts.be/pxl-slaat-zelf-geproduceerde-energie-op/>.
- Kommonen, Kari-Hans, en Andrea Botero. 2013. 'Are the Users Driving, and How Open is Open? Experiences from Living Lab and User Driven Innovation projects'. The Journal of Community Informatics 9 (3). <https://doi.org/10.15353/joci.v9i3.3156>.
- König, Ariane, en James Evans. 2013. 'Chapter 1: Introduction: Experimenting for Sustainable Development? Living Laboratories, Social Learning and the Role of the University'. In . <https://www.elgaronline.com/edcollchap/edcoll/9781781003633/9781781003633.00007.xml>.

- Kraftl, Peter. 2007. 'Utopia, Performativity, and the Unhomely'. Environment and Planning D: Society and Space 25 (1): 120-43. <https://doi.org/10.1068/d397t>.
- Mazet, Louise. 2019. 'CONSTRUCTING SAFE SPACES The Potential of Performing Feminist Critical Utopia Analyzed through Zine-Making'. MA Thesis, Gothenburg: Gothenburg University. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/62138>.
- Neef, Robin, Stefan Verweij, Katharina Gugerell, en Pelle Moen. 2017. 'Wegwijs in Living Labs in Infrastructuur en Ruimtelijke Planning: Een Theoretische en Empirische Verkenning'. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Nyborg, Sophie, Maja Horst, Cian O'Donovan, Gunter Bombaerts, Meiken Hansen, Makoto Takahashi, Gianluigi Viscusi, en Bozena Ryszawska. 2023. 'University Campus Living Labs: Unpacking Multiple Dimensions of an Emerging Phenomenon'. Science & Technology Studies, juni. <https://doi.org/10.23987/sts.120246>.
- O'Brien, Karen, Rosario Carmona, Irmelin Gram-Hanssen, Gail Hochachka, Linda Sygna, en Milda Rosenberg. 2023. 'Fractal Approaches to Scaling Transformations to Sustainability'. Ambio 52 (9): 1448-61. <https://doi.org/10.1007/s13280-023-01873-w>.
- Petrescu, Doina. 2005. 'Losing Control, Keeping Desire'. In Architecture and Participation, onder redactie van Peter Blundell-Jones, Doina Petrescu, en Jeremy Till, 42-71. London: Spon press.
- Sachs Olsen, Cecilie, en Merlijn Van Hulst. 2024. 'Reimagining Urban Living Labs: Enter the Urban Drama Lab'. Urban Studies 61 (6): 991-1012. <https://doi.org/10.1177/00420980231187771>.
- Santonen, Teemu, Vasileia Petronikolou, Despoina Petsani, Sarantis Dimitriadis, Panagiotis Bamidis, en Evdokimos Konsdantinidis. 2024. 'Towards Living Lab Value Proposition: Living lab Experts' Perceptions of Living Lab Value'. Journal of Innovation Management 12 (3): 251-72. https://doi.org/10.24840/2183-0606_012.003_0011.
- Schuurman, Dimitri, Lieven De Marez, en Pieter Ballon. 2015. 'Living Labs: a systematic literature review'. In Proceedings. Istanbul, Turkey.
- Sroufe, Robert. 2020. 'Business Schools as Living Labs: Advancing Sustainability in Management Education'. Journal of Management Education 44 (6): 726-65. <https://doi.org/10.1177/1052562920951590>.
- Yttredal, Else Ragni, Jörg Löffler, en Kenneth M. Tschorn. 2024. 'From the Question How to Act in a Sustainable Manner, Back to the Question Why We Act Unsustainably'. Ambio 53 (10): 1556-58. <https://doi.org/10.1007/s13280-024-02024-5>.
- Zuyd Lectoraat Smart Urban Design. 2023. 'Limburg Univercity (City Deal Kennis Maken > Limburg)'. Smart Urban Redesign (SURD). 2023. <https://surd.nl/project/limburguniversity/>.

Het dichten van de kloof tussen opvang en wonen: Ontwikkeling van peer-support-gemeenschappen voor jongeren met huisvestingsnood

Ifigenia Psarra

Stellingen

Het reguliere woonaanbod in Nederland sluit onvoldoende aan bij de behoeften van thuisloze jongeren, waardoor alternatieve woonconcepten noodzakelijk zijn.

Peer-support gemeenschappen, gebaseerd op gedeelde interesses en competenties, bieden een duurzamer perspectief voor jongeren in een kwetsbare huisvestingssituatie dan traditionele opvangmodellen.

Een succesvolle aanpak van dak- en thuisloosheid voor jongeren vereist niet alleen huisvesting, maar ook een sterke sociale inbedding en talentontwikkeling om bestaanszekerheid te waarborgen.

Het dichten van de kloof tussen opvang en wonen:

Ontwikkeling van peer-support-gemeenschappen voor jongeren met huisvestingsnood

Ifigenia Psarra

Introductie

Deze praktijkgerichte onderzoeksstudie is onderdeel van een groot ontwerpend onderzoeksproject, waarin we systematisch woonconcepten analyseren en ontwikkelen die zowel dakloosheid bestrijden als stigmatisering tegengaan. Centraal staat een casusstudie waarin we een huisvestingsgericht initiatief onderzoeken voor jongeren, zowel met als zonder zorgvraag. Ons uitgangspunt is dat dit initiatief onderdeel is van een toekomstbeeld, waarin diverse huisvestingsgerichte initiatieven naast elkaar bestaan en inspelen op uiteenlopende woonbehoeften van verschillende doelgroepen.

Dakloosheid is een urgent en veelzijdig vraagstuk in Nederland. In begin 2024 waren er naar schatting 33.000 dakloze mensen in Nederland¹, waarvan een groot deel in de openbare ruimte of tijdelijke opvang verbleef. Daarnaast is er sprake van een nog veel grotere groep die op grond van de definitie van de European Typology of Homelessness and housing exclusion (ETHOS) als dak- of thuisloos beschouwd wordt.² De schattingen over de omvang van deze totale groep lopen op tot 100 duizend personen³. Specifiek onder jongeren is dakloosheid een groeiend probleem: het CBS geeft aan dat er op 1 januari 2021 in Nederland ruim 5.600 jongeren in de leeftijdscategorie 18–27 als ‘feitelijk dakloos’ zijn geregistreerd⁴. Het probleem speelt ook in België. In Vlaanderen werd in oktober 2024 het aantal dak- en thuisloze personen geschat op 20.363⁵. Bovendien is bijna de helft daarvan jonger dan 25 jaar⁶.

De oorzaken van dakloosheid zijn complex en divers, variërend van armoede, werkloosheid en mentale gezondheidsproblemen tot verslaving, het uiteenvallen van gezinnen en een structureel tekort aan betaalbare huisvesting (Hochstenbach, 2022; van Gent & and Hochstenbach, 2020). De situatie van dakloze mensen is uiteenlopend en omvat zowel mensen die dreigen hun woning te verliezen als degenen die in tijdelijke opvang verblijven, in niet-conventionele woonruimten wonen (zoals een auto of kraakpand) of noodgedwongen bij familie en kennissen verblijven. Ook instellingsverlaters zonder vervolghuisvesting en zij die in de openbare ruimte leven, maken deel uit van de brede groep daklozen. Dus, binnen de groep van dakloze mensen bevinden zich diverse profielen, waaronder jongeren, alleenstaande ouders met kinderen, (oudere) vrouwen, EU-migranten en statushouders. In België is de aanpak van dakloosheid een gedeelde verantwoordelijkheid tussen federale, regionale en gemeentelijke overheden. Het federale niveau

- ¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/05/33-duizend-mensen-dakloos-begin-2024#:~:text=Mensen%20die%20buiten%20in%20een,kennissen%20worden%20beschouwd%20als%20dakloos.>
- ² <https://www.hu.nl/onderzoek/projecten/ethos-telonderzoek>
- ³ <https://www.valente.nl/nieuws/stijging-aantal-dakloze-mensen-in-nederland-zorgwekkend-snelle-actie-nodig/#:~:text=Bij%20een%20eerdere%20grove%20schatting,niet%20%20maar%20is%20echt%20zorgwekkend.>
- ⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84990NED?dl=4FC10>
- ⁵ <https://armoedebestrijding.be/tellingen-dak-en-thuisloosheid-in-vlaanderen-2024>
- ⁶ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/04/05/dak-en-thuisloosheid>

beheert de sociale zekerheid en heeft initiatieven zoals het Anti-Armoedepan van 2012 geïntroduceerd⁷. De regionale overheden zijn verantwoordelijk voor sociale diensten en huisvestingsbeleid. In Vlaanderen coördineren regionale netwerken van actoren en gemeenten gezamenlijke inspanningen om dakloosheid te bestrijden (Hermans, 2017). Op gemeentelijk niveau spelen de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn een cruciale rol door sociale bijstand te verlenen en specifieke verantwoordelijkheden te dragen voor daklozen (Robben et al., 2024).

Met ingang van 2025 is elke Nederlandse gemeente verplicht een woonzorgvisie te ontwikkelen (van Klaveren et al., 2024), waarin beleid en initiatieven voor structurele huisvesting en zorg voor dak- en thuislozen worden vastgelegd. Dakloosheid in Nederland wordt steeds vaker gezien als een structureel maatschappelijk probleem, in plaats van een individueel falen. Met de introductie van het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis (NAD) van de ministeries BZK, SZW, en VWS (Rijksoverheid, 2022), vindt een paradigmaverschuiving plaats: niet langer staat de aanpak van dakloosheid door middel van opvang centraal, maar wordt ingezet op het duurzaam beëindigen ervan via huisvestingsgerichte oplossingen. Wonen Eerst (Busch-Geertsema, 2013) vormt hierin de kern en beoogt iedereen met een urgente woonvraag -ongeacht de complexiteit van de problematiek- direct toegang te geven tot stabiele huisvesting, gecombineerd met passende ondersteuning (Boesveldt & Loomans, 2023).

De Wonen Eerst systeemaanpak, geïnspireerd op het Finse model, onderscheidt zich door een brede en inclusieve benadering van dakloosheid. In tegenstelling tot traditionele opvangmodellen richt deze aanpak zich niet alleen op dakloze mensen met een zorgvraag, maar op alle dakloze mensen, conform de ETHOS-definitie². Daarnaast omvat Wonen Eerst diverse woonvarianten, zowel verspreide ('gespikkelde') als geclusterde woonvormen. De systeembenadering staat centraal, waarbij niet alleen wordt ingezet op huisvesting, maar ook op preventie en structurele veranderingen binnen het gehele woonsysteem. Wonen Eerst betekent niet 'wonen alleen'. Ondersteuning kan aangeboden worden op verschillende manieren, zowel op afstand als nabij. Tot slot houdt deze aanpak rekening met de beschikbaarheid van gemeenschapsvoorzieningen, die zich zowel in de directe leefomgeving als op enige afstand kunnen bevinden, om een duurzame en integrale oplossing te bieden. Vaak past bijvoorbeeld bij jongeren met dakloosheidsachtergrond een reguliere woonruimte niet automatisch bij hun woonbehoefte. Een alternatief woonconcept zoals een community met peersupport kan veel meer passend zijn.

De vertaling van de systeemaanpak Wonen Eerst in de Nederlandse context is heel uitdagend, aangezien het huidige (sociale) woningaanbod erg uniform is. Het aanbod sluit niet aan bij de diversiteit aan woonbehoeften, zoals die van vrouwen met kinderen of instellingsverlaters. Daarnaast roept de implementatie van Wonen Eerst in een versnipperd woonlandschap vragen op over de rolverdeling tussen gemeenten, woningcorporaties en andere huisvestingsactoren. Deze ontwerpend-onderzoeksstudie beoogt bij te dragen aan de noodzakelijke mindset-verschuiving om de Wonen Eerst-aanpak te realiseren door: (1) het visualiseren van mogelijke alternatieve huisvestingsoplossingen en woonconcepten en (2) het stimuleren van betekenisvolle en gerichte discussies hierover tussen de betrokken stakeholders. Specifiek, richt deze casusstudie zich op het woonconcept Jimmy's geeft Thuis, een initiatief dat jongeren in een kwetsbare (huisvestings)situatie een thuis wil bieden in Groningen. Dit initiatief vormt een potentieel onderdeel van de keuzeset aan huisvestingsopties die tot stand komen binnen het nieuwe denkkader.



Figuur 1: Schema van de paradigmaverschuiving en de behoefte aan de ontwikkeling van tussenvormen van wonen (in combinatie met zorg).

Jimmy's⁸ is een initiatief in Groningen dat jongeren van 12 tot 27 jaar een plek biedt om zichzelf te ontdekken, talenten te ontwikkelen en in contact te komen met leeftijdsgenoten. Jongeren bepalen er zelf welke activiteiten zij willen ondernemen, variërend van workshops en cursussen tot evenementen en creatieve projecten. Het uitgangspunt is dat iedereen zich thuis voelt, ongeacht achtergrond of interesses. Op deze manier combineert Jimmy's een laagdrempelige peer-support community met een toegankelijke route naar hulpverlening. Deze onderzoekstudie is ontstaan uit een samenwerking tussen Jimmy's en het lectoraat Vastgoed (Noorderruimte Kenniscentrum, Hanze). Het onderzoek is uitgevoerd met financiële steun van het Kansfonds en met inhoudelijke input van een stakeholdergroep bestaande uit de gemeente Groningen, Groningse woningcorporaties en welzijnsorganisaties, adviesbureau PPS Construct, en het Jongerenpanel de Derde Kamer⁹.

De studie resulteerde in een woonconcept voor jongeren dat huisvesting combineert met een ondersteunende gemeenschap en talentbroedplaats. Dit wooninitiatief biedt niet alleen onderdak, maar creëert ook een veilige en stimulerende omgeving waarin ze kunnen werken aan hun toekomst. Het werd ontwikkeld op basis van de principes van de Self-Determination Theory (SDT) (Deci & Ryan, 2000; Ryan & Deci, 2017), die zich richt op de vervulling van fundamentele psychologische behoeften, namelijk autonomie, competentie en sociale verbondenheid.

- 8 Sinds begin 2025 zijn de activiteiten van Jimmy's ('<https://www.jimmys.net/>) opgesplitst en is het beheer van de peer-support community ondergebracht in een aparte organisatie: Peers. Omwille van de leesbaarheid wordt in dit paper geen onderscheid gemaakt tussen beide entiteiten, en worden beide aangeduid als 'Jimmy's' zoals in de situatie tijdens de looptijd van het onderzoek.
- 9 Het Jongerenpanel de Derde Kamer bestaat uit jongeren uit het hele land, die allen hebben ervaren hoe het is om dak- of thuisloos te zijn. Het jongerenpanel wordt ondersteund door het ministerie van VWS en het Kansfonds. De ambitie van het Jongerenpanel de Derde Kamer is als volgt: 'onze ambitie is dat wij - jongeren- duurzaam en structureel bijdrage hebben op de ontwikkeling, uitvoering en toetsing van beleid wat het leven van jongeren die (dreigend) dak- of thuisloos zijn raakt'. <https://www.jongerenpanel3ekamer.nl/>

De opzet van dit paper is als volgt. Ten eerste wordt het theoretisch kader (SDT) van deze studie gepresenteerd, waarop het ontwikkelde woonconcept is gebaseerd. Ten tweede wordt kort de research-by-design methodologie geïntroduceerd, georganiseerd volgens de driehoekige benadering van mensen-stenen-middelen. Ten derde wordt in de resultatensectie de uiteindelijke uitkomst van het research-by-design proces gepresenteerd (georganiseerd volgens de driehoek-benadering), vergezeld van belangrijke feedbackpunten die naar voren kwamen tijdens het participatieve proces. Vervolgens wordt besproken op welke manier deze casusstudie kan bijdragen aan de paradigmaverschuiving van Wonen Eerst en welke inzichten zijn verkregen door dit participatieve research-by-design proces. Vanuit deze inzichten worden de belangrijkste conclusies getrokken.

Methode

Theoretische Achtergrond

Deze studie is gebaseerd op de Self-Determination Theory (SDT). Het biedt inzicht in de psychologische en sociale voorwaarden die nodig zijn om jongeren optimaal te laten ontwikkelen binnen een ondersteunende woonomgeving. De theorie richt zich specifiek op de psychologische basisbehoeften die motivatie en welzijn beïnvloeden. Volgens deze theorie zijn er drie fundamentele behoeften: autonomie, competentie en sociale verbondenheid (Deci & Ryan, 2000; Ryan & Deci, 2017). Autonomie verwijst naar het hebben van controle over het eigen gedrag en eigen keuzes, competentie gaat over het gevoel hebben ergens goed in te zijn en sociale verbondenheid slaat op het aangaan van betekenisvolle relaties en het gevoel geaccepteerd te worden. Wanneer aan deze behoeften wordt voldaan, ervaren mensen een grotere motivatie, betrokkenheid en algemeen welzijn. Als een van deze behoeften niet voldoende wordt ondersteund in de sociale omgeving, kan dat een negatief effect hebben op het psychologisch welzijn (Deci & Ryan, 2000; Ryan & Deci, 2017).

In deze studie wordt SDT meegenomen door ontwerpend te onderzoeken hoe een woonconcept voor jongeren een omgeving kan creëren die autonomie, competentie en sociale verbondenheid bevordert. Bijvoorbeeld door een balans te creëren tussen privéruimtes voor autonomie, mogelijkheden voor talentontwikkeling ter versterking van competentie en een hechte peer-support gemeenschap ter bevordering van sociale verbondenheid. Op basis van de integrale Wonen Eerst-aanpak, is het belangrijk om te verkennen hoe zo'n woonconcept kan bijdragen aan de ontwikkeling van jongeren.

Methodologie

Voor de ontwikkeling van het woonconcept Jimmy's geeft Thuis is een ontwerpend onderzoek uitgevoerd, waarbij zowel ruimtelijke, sociale als organisatorische aspecten systematisch zijn verkend en geïntegreerd. Dit proces is opgebouwd aan de hand van een driehoekige methodologie bestaande uit 'hardware' (ruimtelijk ontwerp), 'software' (sociale dynamiek en gemeenschap) en 'orgware' (organisatie en financiering). Deze methodologische aanpak zorgt ervoor dat Jimmy's geeft Thuis niet alleen een woonplek wordt, maar een geïntegreerde leefomgeving waarin jongeren stabiliteit, ondersteuning en perspectief vinden. Door het combineren van ruimtelijke, sociale en organisatorische ontwerpprincipes, wordt een duurzaam en toekomstbestendig woonconcept gecreëerd dat aansluit bij de bredere Wonen Eerst-aanpak.

1. Hardware: Ruimtelijk Ontwerp en Inbedding

De eerste pijler richt zich op de typologie van het gebouw of het complex van gebouwen en hoe deze kunnen inspelen op de behoeften van de gebruikers. Hierbij ligt de focus op hoe ruimtelijke structuren kunnen bijdragen aan een gevoel van thuis en stabiliteit. Daarnaast wordt onderzocht hoe de relatie tussen openbare, collectieve en privéruimtes zodanig vormgegeven kan worden dat het dagelijkse leven van de bewoners en sociale interactie wordt gestimuleerd. Er wordt gekeken naar de ruimtelijke voorwaarden die nodig zijn om alledaagse zorgpraktijken, zoals sociale zorg, te ondersteunen. Tot slot wordt aandacht besteed aan de inbedding van het woonconcept in de omgeving.

2. Software: Van Doelgroep naar Gemeenschap

Een woonconcept is meer dan een verzameling van fysieke ruimtes; het is een sociaal systeem waarin interacties en onderlinge relaties bepalend zijn voor het succes van de woonvorm. Daarom wordt onderzocht hoe Jimmy's geeft Thuis niet alleen een opvangfunctie kan vervullen, maar ook een duurzame gemeenschap kan vormen om het fysieke en mentale welzijn van de bewoners te bevorderen. Bovendien wordt het ontwikkelen van een visie op de relatie tussen het woonconcept en de bredere stedelijke omgeving benadrukt, met als doel een inclusieve en integratieve aanpak.

3. Orgware: Organisatie, Financiering en Beheer

Naast het fysieke en sociale ontwerp is de realisatie van het woonconcept afhankelijk van de organisatie en financiering. Onderzocht wordt welke actoren betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling, zoals woningcorporaties, sociale ondernemingen en gemeenten. Daarnaast wordt gekeken naar mogelijke business cases om het concept duurzaam te implementeren en te beheren. Tot slot wordt onderzocht hoe het beheer van het woonconcept georganiseerd kan worden, inclusief de rol van bewoners, begeleiders en externe partners. Verschillende scenario's voor exploitatie en beheer worden verkend, waarbij gezocht wordt naar een evenwicht tussen financiële haalbaarheid en sociale impact.

Ontwerpend Onderzoek

Die drie aspecten zijn door een ontwerpend onderzoekproces verkend, waarbij "ontwerpen" centraal staat om mogelijkheden te onderzoeken en te identificeren (De Queiroz Barbosa et al., 2014; Van de Weijer et al., 2014). Over het algemeen, dit gebeurt via ruimtelijke verkenningen, zoals schetsen, kaarten, materiaalanalyses, modelleren en andere ontwerp artefacten (De Queiroz Barbosa et al., 2014; Hauberg, 2014). Gaandeweg het proces zijn referentieprojecten bestudeerd en heeft een participatief ontwikkelproces plaatsgevonden bestaande uit interviews en focusgroep-discussies met het Jongerenpanel de Derde Kamer en de stakeholdergroep.

Resultaten

De volgende sectie beschrijft de resultaten van de onderzoekstudie, met een beschrijving van de software-, hardware- en orgware-aspecten van het ontwikkelde concept.

Software

In Groningen, waren in 2023, 1.250 dakloze mensen geregistreerd (Oldersma et al., 2024). De gemeente Groningen streeft naar een inclusieve en ongedeelde stad, waar iedereen de kans krijgt om een passende woonplek te vinden (Gemeente Groningen, 2020). Om dit te realiseren, zet de gemeente in op gemêleerde wijken die een afspiegeling vormen van de diverse bevolking.

Toegankelijkheid tot de woningmarkt staat hierbij centraal, met een nadruk op volkshuisvesting in plaats van een marktgestuurde benadering.

Het binnen deze studie ontwikkelde woonconcept richt zich op het creëren van een netwerk van peer-support gemeenschappen, waarin wonen wordt gecombineerd met een talentbroedplaats. In plaats van jongeren te categoriseren op basis van hun kwetsbaarheid, problemen of ondersteuningsbehoefte, ligt de focus op hun groeipotentieel, dromen en talenten. Dit betekent een verschuiving in perspectief: van het benoemen van thuisloosheidsredenen naar het ontdekken van mogelijkheden, en van een probleemoplossende houding naar het ontsluiten van potentieel.

Binnen dit woonconcept leven jongeren samen op basis van gedeelde interesses en competenties, waardoor sociale interactie en onderlinge steun worden gestimuleerd. *“Kevin houdt bijvoorbeeld van basketbal. Als je hem ziet, zie je geen dakloze jongere, je ziet een jongen die sport. En die muziek maakt en rapt. Hij is heel creatief.”* (de Bruin, 2024). Door deze natuurlijke dynamiek te benutten, ontstaat een woonomgeving waarin jongeren niet alleen een stabiele thuisbasis vinden, maar ook een plek waar ze hun talenten kunnen ontwikkelen en onderdeel kunnen worden van een ondersteunend netwerk.

De combinatie van wonen en een talentbroedplaats zorgt ervoor dat jongeren de ruimte krijgen om zichzelf te ontdekken, nieuwe vaardigheden op te doen en toekomstperspectief op te bouwen. Dit alles in verbondenheid met de omgeving, zodat er een soepele overgang ontstaat tussen het directe woonomgeving en de bredere samenleving. Zo wordt niet alleen dakloosheid bestreden, maar wordt er ook gewerkt aan structurele inclusie, destigmatisering en sociale participatie. Het jongerenpanel van De Derde Kamer reageerde positief op het woongerichte initiatief. Ze waarderen het idee van een woonvorm die jongeren helpt een gemeenschap te vormen en waarin gedeelde interesses het samenleven vergemakkelijken. Een van hen gaf aan dat hij zichzelf in zo'n woonvorm ziet wonen en dat zo'n initiatief had kunnen helpen om plaatsing op een ongeschikte woonplek te voorkomen: *‘Ik zie mezelf juist in zo'n woonvorm wonen. Was dit er maar toen ik dakloos was en zo voorkom je bijna dat iemand in de verkeerde woonplek terecht komt’*. Er werden ook aandachtspunten benoemd. Het panel benadrukte het belang van ‘gemengd wonen’, zodat toelating tot de community niet voelt als een nieuwe vorm van (zorg)indicatie. Ook werd gewaarschuwd dat een sterk gemeenschappelijke woonvorm ‘verstikkend’ kan zijn en persoonlijke groei kan beperken. Verder werd opgemerkt dat een te homogene groep ‘balans mist’ en sneller tot conflicten kan leiden: *‘[Dit] kan voor heel veel wrijving gaan zorgen. In community die gebaseerd is op muziek kan er altijd wrijving komen van mensen die vinden dat ze iets beter kunnen dan de ander.’*

Tijdens de feedbacksessies met de stakeholdergroep werd gediscussieerd over de scheiding tussen wonen en werken en of werken binnen de community verplicht zou moeten zijn. Daarnaast was anonimiteit een belangrijk thema, net als de vraag hoe de community op de lange termijn onderhouden kan worden. Ook werd het belang van een goed voorzieningenaanbod in de directe omgeving. Tot slot werd gesproken over zachte en harde barrières met betrekking tot eigenaarschap en de mate van betrokkenheid van bewoners.



De boerengemeenschap (veehouderij, kaasmakerij, winkel beheren). Foto's: Auteurs' archief, en AI gegenereerd door de auteurs met behulp van Canva.com.

Hardware

Het woonconcept is ruimtelijk vormgegeven volgens de hofjestypologie, waarbij de opbouw van de omgeving een geleidelijke overgang biedt van publieke naar privéruimtes. Dit ontwerp draagt bij aan een gevoel van thuis, terwijl het ook de interactie tussen bewoners en de bredere samenleving faciliteert. De straatzijde vormt de verbinding tussen de hofjesgemeenschap en de omringende stad. Hier bevinden zich functies die zowel door bewoners als door de bredere gemeenschap gebruikt kunnen worden, zoals een workshopruimte, een atelier of een winkel. Dit zorgt voor uitwisseling en betrokkenheid, waardoor een 'sense of belonging' wordt gecreëerd op zowel micro- als mesoniveau. De 'passage' fungeert als een overgangsruiimte tussen de drukte van de stad en de rust van de binnenplaats. De binnenplaats is het hart van de gemeenschap: een openluchtgebied met groen en natuur waar bewoners samen kunnen komen, ontspannen en deelnemen aan gezamenlijke activiteiten. De semipublieke aard van deze ruimte biedt mogelijkheden voor sociale zorg en ondersteuning, zonder dat er sprake is van verplichting of institutionele structuren. De studio's bieden iedere bewoner een eigen privéplek, waar rust en autonomie centraal staan. De opzet van de woningen en de ruimtelijke overgang van publiek naar collectief en privé zorgen ervoor dat bewoners zich geleidelijk kunnen bewegen tussen interactie en afzondering, afhankelijk van hun behoefte. Deze typologie is flexibel en aanpasbaar, zodat het concept kan worden toegepast op verschillende gebouwstructuren en locaties.

Het jongerenpanel reageerde enthousiast op het principe van communitywonen, waarbij hofjes sociale interactie bevorderen, zowel binnen als buiten de gemeenschap. Sommigen zagen het als een gezonde woonvorm en in het algemeen werd het als waardevol beschouwd: *‘Heel fijn.[Ik] denk dat het hoort bij een gezonde straat. Kinderen die lekker kunnen buitenspelen. Ik ben zelf opgegroeid in Kattenburg Amsterdam en daar zijn de hofjes heel groot en gezellig’*. Het panel wees echter ook op een mogelijk gebrek aan privacy en privé buitenruimte, waardoor de woonvorm minder geschikt kan zijn als permanente oplossing, vooral voor mensen die na dakloosheid stabiliteit zoeken. Ook werden vragen gesteld over de lange termijn, zoals samenwonen of gezinsuitbreiding: *‘Wat als je even niet kunt bijdragen aan het groepsproces of even niet wilt? Wat als je kinderen krijgt? Wat als je gaat samenwonen? Het voelt niet als een permanente echte oplossing.’*

Tot slot wees de stakeholdergroep op het feit dat het concept ook kan bestaan uit meerdere locaties die samen één geheel vormen. In plaats van alles binnen één gebouw te integreren zouden de bestaande infrastructuur en voorzieningen in de buurt ook benut kunnen worden.

Orgware

Voor de realisatie van het woonconcept zijn verschillende ontwikkelroutes mogelijk. Een fundamentele keuze is of het project op een permanente of tijdelijke locatie wordt gerealiseerd en of er wordt gekozen voor herontwikkeling van bestaande gebouwen of nieuwbouw. De realisatie vereist de betrokkenheid van verschillende partijen, waaronder gemeenten, woningcorporaties, zorg- en welzijnsorganisaties, sociale ondernemers en private investeerders met elk een specifieke rol binnen de ontwikkeling, exploitatie en ondersteuning van het woonconcept. Zo kan een woningcorporatie optreden als beheerder en verhuurder van de woningen, terwijl een zorg- of welzijnsorganisatie betrokken is bij de begeleiding van bewoners. Een sociale ondernemer kan de publieksfunctie aan de straatzijde exploiteren en de talentbroedplaats faciliteren.

Voor Jimmy's geeft Thuis zijn drie ontwikkelvarianten uitgewerkt. Bij de beschrijving van deze varianten is gebruikgemaakt van de methodiek van PPS Construct ((Sanders et al., 2022)). Een eerste ontwikkelvariant (publiek-privaat) is de herontwikkeling van een bestaand pand tot een permanente woonvoorziening op een binnenstedelijke locatie. In deze variant treedt Jimmy's op als ontwikkelaar en eigenaar. Het pand wordt aangekocht van de gemeente met behulp van een bancaire financiering en de steun van een sociale investeerder. Vervolgens wordt het gebouw herontwikkeld tot Jimmy's Geeft Thuis. Binnen de exploitatie is Jimmy's verantwoordelijk voor zowel de verhuur van de woningen als de ruimte aan de straatzijde. De publieksfunctie (bijvoorbeeld een horecagelegenheid) kan worden uitgebaat door een sociale ondernemer.

Een tweede ontwikkelvariant (publiek-publiek) betreft een tijdelijke woonvoorziening in een bestaand pand of complex, gelegen in een wijkvernieuwingsgebied. In deze variant fungeert Jimmy's als exploitant van de publieksfunctie aan de straatzijde, terwijl een woningcorporatie het gebouw beschikbaar stelt voor Jimmy's Geeft Thuis. De corporatie blijft eigenaar en verhuurt de woningen rechtstreeks aan de jongeren. Tegelijkertijd wordt de commerciële ruimte aan de straatzijde verhuurd aan Jimmy's, die verantwoordelijk is voor de exploitatie. Voor de publieksfunctie kan samenwerking worden gezocht met een sociale ondernemer, zoals een sportschool of yogastudio.

Een derde ontwikkelvariant (publiek-privaat) richt zich op de nieuwbouw van een permanente voorziening binnen een gebiedsontwikkelingsproject. In deze variant fungeert Jimmy's als franchisegever, terwijl een sociale ondernemer of charitatieve organisatie de locatie ontwikkelt en exploiteert als franchisenemer van het Jimmy's Geeft Thuis-concept. De financiering en realisatie van de nieuwbouw worden daarbij volledig gedragen door de ondernemer of organisatie zelf. Voor de invulling van de publieksfunctie kan de ondernemer samenwerken met een (mbo-)onderwijsinstelling, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, duurzaamheid of ambachtelijke beroepen. Met betrekking tot het organisatorische aspect, benadrukte het jongerenpanel het belang van duidelijke afspraken over privacy en samenwerking, evenals een goede ontmoetingsruimte die door bewoners zelf wordt ingevuld. Ook werd gesuggereerd dat er een gezonde balans moet zijn tussen zelfstandigheid en lichte begeleiding, omdat jongeren nog in ontwikkeling zijn. Daarnaast werd gepleit voor een actieve betrokkenheid van bewoners, bijvoorbeeld via een verenigingsstructuur of een interne valuta als beloning voor bijdragen aan de gemeenschap: *'Ik zou een vereniging maken met commissies. Iedereen betaalt een basisbedrag voor huur etc. en verder als*

je mee-eet / wanneer wel wanneer niet etc. betaal je. Als je iets doet voor de gemeenschap krijg je betaald. Dat kan in een valuta van de gemeenschap zijn. Die valuta kan je dan ook binnen de gemeenschap uitgeven, maar je kan ook elders werken.' Tot slot werd gewezen op het belang van goed contact met de buurt en gezamenlijke activiteiten.

Discussie

Gebaseerd op de principes van SDT, biedt het woonconcept Jimmy's Geeft Thuis jongeren niet alleen een plek om te wonen, maar ook een netwerk dat hen ondersteunt in hun groei naar zelfstandigheid. Door de combinatie van wonen, werken, talentontwikkeling en sociale betrokkenheid, ontstaat een omgeving waarin jongeren niet alleen een dak boven hun hoofd hebben, maar zich ook gezien, gehoord en gestimuleerd voelen. Ze krijgen toegang tot een peer-support community, waar ze onderling steun vinden, sociale contacten opbouwen en samen activiteiten ondernemen. Dit draagt bij aan hun mentale welzijn, zelfvertrouwen en zelfredzaamheid. Ondernemers en organisaties kunnen hierin een rol spelen door werkleerplaatsen aan te bieden, waardoor jongeren de kans krijgen om ervaring op te doen en hun talenten verder te ontwikkelen. Uiteindelijk vergroot dit niet alleen hun kansen op een stabiele toekomst, maar ook hun bijdrage aan de samenleving als zelfstandige en gelukkige volwassenen.

Conclusies

Het ontwikkelde woonconcept dient als een brug tussen opvang en een duurzame woonoplossing om de kloof te overbruggen tussen mensen met stabiele huisvesting en degenen in een preciaire woonsituatie. Door niet alleen onderdak te bieden, maar ook perspectief op bestaanszekerheid, sociale cohesie en persoonlijke ontplooiing van de jongeren, draagt het concept bij aan een structurele en inclusieve aanpak van dak- en thuisloosheid. Het concept Jimmy's Geeft Thuis is gebaseerd op het recht op eerlijke huisvesting en de overtuiging dat zorg en wonen niet los van elkaar hoeven te staan, maar dat de gebouwde omgeving juist kan bijdragen aan een ondersteunende leefomgeving zonder stigmatisering of segregatie. Met Jimmy's Geeft Thuis wordt een woonomgeving gecreëerd waarin jongeren zelfstandig kunnen wonen binnen een gemeenschap die hen ondersteunt. Dit concept probeert de SDT-aspecten ruimtelijk te vertalen. Het sluit ook aan bij de principes van de Wonen Eerst systeemaanpak, waarin passende en duurzame huisvesting centraal staat. Door een combinatie van wonen, talentontwikkeling, sociale interactie en begeleiding krijgen jongeren de kans om hun plek in de samenleving te vinden en een solide basis voor de toekomst op te bouwen.

Deze ontwerpend onderzoekstudie heeft inzicht geboden in wat het passendheids criterium binnen huisvesting betekent en hoe dit in de praktijk vorm kan krijgen. Passendheid omvat de mate waarin een woonomgeving aansluit bij de behoeften, identiteit en levensfase van de bewoner. Dit onderzoek laat zien dat een passend huisvestingsinitiatief niet alleen rekening houdt met betaalbaarheid en fysieke kwaliteit, maar ook met sociale en ruimtelijke structuren die bijdragen aan een gevoel van thuis, stabiliteit en ontplooiing van potentieel. Door te ontwerpen met een focus op passendheid -waarbij de balans tussen privé, collectief en publiek wordt meegenomen- draagt deze studie bij aan de bredere discussie over hoe huisvestingsgerichte initiatieven structureel kunnen bijdragen aan een inclusieve en duurzame stedelijke ontwikkeling. Ten slotte, biedt deze studie inzichten in mogelijke manieren om de trends van gemeenschaps-wonen en talentbroedplaatsen te integreren binnen het nieuwe huisvestingslandschap. En geeft

het onderzoek inzicht in de rollen van stakeholders en de benodigde beleidsaanpassingen op lokaal niveau die daarvoor nodig zijn. In dit kader, zou een mogelijke richting voor toekomstig onderzoek de geleidelijke ontwikkeling van een netwerk van peer-support gemeenschappen binnen Groningen (of andere steden) kunnen zijn. Het zou ook waardevol zijn om meer woonconcepten te ontwikkelen die inspelen op verschillende behoeften en gericht zijn op diverse doelgroepen, en deze concepten met elkaar te vergelijken. Een actieve participatie van mensen met ervaringskennis en andere stakeholders tijdens het ontwerpende proces is zeer gewenst en waardevol. Een verdiepend onderzoek naar hoe een concreet actieplan kan worden geformuleerd, zou ook nuttig zijn, omdat deze de paradigmashift katalyseert.

Dankwoord

In 2023 heeft het Kansfonds financiering toegekend voor dit onderzoek. Ik wil het Jongerenpanel de Derde Kamer hartelijk bedanken voor hun feedback, alsmede de leden van onze stakeholdergroep: Gemeente Groningen, Lefier, Nijestee, PPS Construct, Werkpro, Wender, en uiteraard Jimmy's en Marloes Dekker, alsmede mijn medeonderzoekers Silke Daals, Ellen Simons en de lector Bart de Zwart voor zijn inspirerende betrokkenheid.

Literatuurlijst

- Boesveldt, N. F., & Loomans, D. (2023). Housing the homeless: Shifting sites of managing the poor in the Netherlands. SAGE Publications. <https://doi.org/10.1177/00420980231208624>
- Busch-Geertsema, V. (2013). FinalReportHousingFirstEurope
- de Bruin, E. (2024). Dakloze jongeren hebben soms een iPhone, ze gaan naar school of werk. NRC <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/04/05/dakloze-jongeren-hebben-soms-een-iphone-ze-gaan-naar-school-of-werk-a4194983>
- De Queiroz Barbosa, E. R., De Meulder, B., & Gerrits, Y. (2014). Design Studio as a Process of Inquiry: The case of Studio Sao Paulo. *Revista Lusófona De Arquitectura E Educação Architecture & Education Journal*, <http://hdl.handle.net/10437/6491>
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The "What" and "Why" of Goal Pursuits: Human Needs and the Self-Determination of Behavior. *Psychological Inquiry*, 11(4), 227–268. https://doi.org/10.1207/S15327965PLI1104_01
- Gemeente Groningen. (2020). Woonvisie Groningen.
- Hauberg, J. (2014). Research by Design—Situating Practice-Based Research as Part of a Tradition of Knowledge Production, Exemplified through the Works of Le Corbusier. *Journal of Architectural Education*, 11
- Hermans, K. (2017). A Flemish Strategy to Combat Homelessness. *European Journal of Homelessness*, 11(2), 135–145.
- Hochstenbach, C. (2022). Uitgewoond. *Das Mag*.
- Oldersma, F., van der Werff, E., & Schoenmacker, J. (2024). Monitor Dakloosheid Groningen. Onderzoek, Informatie en Statistiek Groningen.
- Rijksoverheid. (2022). Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst Een Thuis.
- Robben, L. L., Samyn, S., Emmanuel, N., Wagener, M., Roets, G., & Hermans, K. (2024). TRAHOME. Homelessness trajectories and non-take-up of social rights from a dynamic perspective. Final Report.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). Self-determination theory: Basic psychological needs in motivation, development, and wellness. The Guilford Press. <https://doi.org/10.1521/978.14625/28806>

- Sanders, M., Van Der Meulen, N., & Linnenbank, M. (2022). Rapport wonen en zorg VNG PPS Construct geen eindnoten. PPS Construct.
- Van de Weijer, M., Van Cleempoel, K., & Heynen, H. (2014). Positioning research and design in academia and practice: a contribution to a continuing debate. *Design Issues*, 30, 17–29. https://doi.org/10.1162/DESI_a_00259
- van Gent, W., & Hochstenbach, C. (2020). The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies. *International Journal of Housing Policy*, 20(1), 156–172. <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1682234>
- van Klaveren, S., Duivenvoorden, A., & van Triest, N. (2024). Wonen en zorg in het volkshuisvestingsprogramma Handreiking voor het opstellen van een woonzorgvisie. Platform31.

Ontwerpen-met de bodem? Een gegrond en gedeeld vraagstuk!

Een nomadische verkenning van de bodem via participatief ontwerp

Leen Vansteenkiste

Er is behoefte aan een meer dynamische en zorgzame benadering van de bodem in de praktijk van ruimtelijke planning en ontwerp.

Een zorgzame en dynamische aanpak - een nomadische aanpak – benadert de bodem als een meer-dan-menselijke deelnemer in ontwerpprocessen: een participant beïnvloed door, maar ook met invloed op, ontwerpbeslissingen.

Het alledaagse en langzame begrip van wandelen wordt als hefboom verkend in deze paper: wandelen maakt het mogelijk om alledaagse, zorgzame bodempraktijken geduldig en betrokken te verkennen.

Het gewaardeerde, collectieve vermogen van ontwerpend onderzoekers om werelden en toekomst opnieuw te verbeelden, is cruciaal in het ontwerpen van duurzame toekomst voor bodems in ruimtelijke planning- en ontwerpprocessen, van nu en later.

Ontwerpen-met de bodem? Een gegrond en gedeeld vraagstuk!

Een nomadische verkenning van de bodem via participatief ontwerp.

Leen Vansteenkiste

Bodem, een kwestie van zorg

Gezonde bodems zijn van cruciaal belang voor klimaatadaptatie. Ze zijn de grootste koolstofputten op aarde, verminderen het risico op overstromingen en droogte door water te absorberen, herbergen een poel van biologische diversiteit, filteren drinkwater en produceren voedsel... tenminste, als ze gezond zijn (Europese Commissie, 2021). Bodems lijden momenteel onder menselijke nalatigheid en zijn onderhevig aan verschillende processen van degradatie (vb. vervuiling, erosie, verdichting, verlies van biodiversiteit en overexploitatie), waardoor ze dringend zorg nodig hebben (Puig de la Bellacasa, 2017). Het leven op aarde is afhankelijk van gezonde bodems (Europese Commissie, 2024). Toch zijn bodems wellicht een van de minst begrepen en erkende milieus op aarde (Mishra et al., 2023).

Onder de voeten van ruimtelijke planners en ontwerpers

Als we inzoomen op Vlaanderen, kunnen we de verwaarlozing van de bodem, en de afwezige erkenning van dit vitale milieu, benaderen via de praktijk van ruimtelijke planners en ontwerpers. Het herstellen van het bodemleven is een uiterst traag en uitdagend proces (Open Ruimte Platform, 2022). Toch kan het bodemleven en de bodemkwaliteit in een handomdraai worden verstoord. De Vlaamse bouwwoede is hiervoor mede verantwoordelijk: grote infrastructuur- en mobiliteitswerken vereisen het verplaatsen van bergen grond. Deze impactvolle werken – zoals de Limburgse Noord-Zuidverbinding - doorkruisen het landschap en vereisen bijgevolg grondigere oefeningen om deze met zorg voor de omgeving te ontwerpen (Vermeulen et al., 2024). Er moet meer aandacht worden besteed aan het herstellen van de bodemkwaliteit en het voorkomen van bodemdegradatie (Vermeulen et al., 2024). Het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid geeft aan dat het benaderen en behandelen van de bodem als een waardevolle materie – in plaats van als *afval* of *vuil* – meer moet worden geïntegreerd in de regelgeving en procedures van overheidsopdrachten. Dit vereist een verbreding van de visie op grootschalige infrastructuurprojecten – een visie die de schaal van deze afzonderlijke projecten overstijgt (Vermeulen et al., 2024).

Bodem als meer-dan-mens

Uitgezoomd tot Europese schaal en vooruitgesneld naar 2050, wil de EU ervoor zorgen dat al haar bodemecosystemen in gezonde staat verkeren, wat in dit decennium zeer ingrijpende veranderingen zal vragen (Europese Commissie, 2021). Er is een dringende nood om de “black box” onder onze voeten te openen (Mishra et al., 2023, p.669), de bodem leren te begrijpen en ervoor te zorgen. Maar hoe beginnen we daaraan als ruimtelijke planners en ontwerpers? Wanneer we erkennen dat wij, ruimtelijke planners en ontwerpers, en *meer-dan-mensen* zoals de bodem, van elkaar afhankelijk zijn bij het vormgeven van onze gedeelde aarde (lees planeet en materie), dan kunnen we niet anders dan beseffen dat we voor elkaar moeten zorgen (Huybrechts et al., 2022). Het ontwerpen-met *meer-dan-mensen* breekt met de moderne perceptie van mensen als exclusief in het vermogen tot politiek handelen (Tironi et al., 2023). Ook pleit het voor een verandering van koers in de ontwerppraktijk richting het ontwerpen van werelden die niet uitsluitend voor menselijke doeleinden zijn (Tironi et al., 2023), maar net voor alle entiteiten en wezens, ook voor de bodem.

Participatief ontwerpen-met bodem

Omdat de praktijk van ruimtelijke planning en ontwerp een essentiële rol speelt in het vormgeven en ontwerpen van deze werelden, richt deze paper zich op de rol van ruimtelijke planners en ontwerpers en hoe zij zorg kunnen dragen voor de bodem door deze actief te betrekken in ontwerpprocessen. Meer in het bijzonder, onderzoekt deze paper de rol van participatief ontwerp: een ontwerpveld dat diepgewortelde expertise heeft in het *ontwerpen-met* mensen en dat recentelijk een shift heeft gemaakt naar het *ontwerpen-met* mensen *en* meer-dan-mensen. De deskundige handeling van participatief ontwerp wordt binnen deze paper als hefboom gebruikt voor het verkennen van *ontwerpen-met* de bodem. Participatief ontwerpen is gefundeerd op de prioriteiten die worden gegeven aan participatie en democratie (Smith et al., 2024) en de onderhandeling over ontwerp (Binder et al., 2015) door menselijke en meer-dan-menselijke deelnemers in ontwerpprocessen. Volgens Smith et al. (2024) moeten hedendaagse participatieve onderzoeken meer aandacht besteden aan relationele praktijken en ontwerpprocessen over menselijke en meer-dan-menselijke werelden heen. De rol van meer-dan-mensen (zoals bodems) blijft een onderbelicht en -verkend gebied in ontwerpprocessen (Haldrup et al., 2022), waardoor ze vaak over het hoofd worden gezien als ontwerpdeelnemers, hoewel ze onze gedeelde werkelijkheid sterk vormgeven (Onozato et al., 2023).

Van object naar subject

Vandaag wordt de bodem in het veld van ruimtelijke planning en ontwerp te vaak behandeld als een inert object. Een technische of outputgerichte relatie (Puig de la Bellacasa, 2017) kenmerkt de huidige perceptie van de bodem als een levenloze massa of hulpbron die we kunnen modelleren, kunstmatig optimaliseren en omzetten in bouwmaterialen. De bodem kan daarnaast niet uitsluitend worden begrepen door menselijke grenzen in ruimtelijke planning en ontwerp (vb. eigendomsgrenzen). Bodemuitdagingen overstijgen perceelsgrenzen (Vander Elst & Rekkers, 2022): bodems zijn grenzeloos en dynamisch. Denk maar aan rivieren die de bodem modelleren, bomen die de aarde tussen hun wortels transformeren, humusrijke bovengronden die zich langzaam vormen doorheen de tijd... Als participatieve ontwerpers moeten we leren hoe we de bodem als levende participant actief kunnen betrekken bij ontwerpprocessen wanneer we omgevingen ontwerpen waar de bodem wordt beïnvloed door ontwerpbeslissingen. Er is behoefte aan een alternatieve, meer dynamische en zorgzame benadering van de bodem. Maar hoe kunnen wij, als participatieve ontwerpers en ruimtelijke planners, meer zorgend en dynamisch omgaan met zo'n complexe materie als de bodem?

Bodems zijn complex in tijd en schaal

Bodems zijn enorm in schaal en toch zeer verschillend in eigenschappen, afhankelijk van hun specifieke context. Ze zijn dynamisch van aard, maar evolueren uitermate langzaam in de tijd (Open Ruimte Platform, 2022), waardoor ze onze menselijke tijdsschaal overstijgen. Ze bevinden zich praktisch altijd onder onze voeten – een continu-aanwezige metgezel in ons dagelijks leven – maar toch vinden we het moeilijk om te begrijpen wat er exact gebeurt in deze vitale milieus. Er is behoefte aan een alternatieve benadering van de bodem in ruimtelijke planning en ontwerp: een meer zorgzame en dynamische benadering die rekening houdt met de complexiteit van de bodem in schaal en tijd. Daarom moet er meer aandacht worden geschonken aan relationele praktijken in participatief ontwerp die tijdschaders uitbreiden, de huidige focus op de nabije toekomst overstijgen en langetermijnrelaties en voorbij geschiedenissen raadplegen en opnemen in het ontwerpproces van duurzame toekomst (Smith et al., 2024). De verstoringe aard van grootschalige infrastructurele werken, geleid door een outputgerichte benadering, begrenst daarnaast het begrip van de bodem als vitale leefomgeving en versterkt de perceptie van de bodem als loutere hulpbron of technische parameter van een project. Een zorgzame en

dynamische aanpak benadert de bodem als een meer-dan-menselijke deelnemer in ontwerpprocessen – een participant beïnvloed door, maar ook met invloed op, ontwerpbeslissingen.

Een nomadische verkenning van de bodem

Om een meer zorgzame en dynamische benadering van de bodem in ontwerp te verkennen, en om de theoretische en methodologische *tools* van participatief ontwerp uit te breiden, worden Ron Wakkary's (2020, p.117) "nomadic practices" of *nomadische praktijken* verkend in deze paper.

Zorgend + Dynamisch = Nomadisch

Als een epistemologische theorie die wordt geleid door posthumane engagementen, nemen Ron Wakkary's (2020) *nomadische praktijken* afstand van ruimtelijke planning en ontwerp als een disciplinaire structuur en bewegen ze zich in de richting van een transversale *praktijk*. Als we als participatieve ruimtelijke planners en ontwerpers op een zorgzame en dynamische manier willen ontwerpen-met meer-dan-menselijke actoren zoals de bodem, moeten we afstand nemen van humanistische idealen en aannames (Wakkary, 2021) en ontwerp zien als meer expansief en pluralistisch (Wakkary, 2020). Ook moeten we afstand nemen van ruimtelijke planning en ontwerp als een sedentaire discipline door mee te bewegen met de dingen die we ontwerpen in een relationele praktijk, waar gesitueerde kennis op een belichaamde manier wordt geproduceerd (Wakkary, 2021). Deze paper stelt dat nomadische praktijken het potentieel hebben om een meer zorgzame en dynamische benadering van de bodem te verkennen in participatieve ruimtelijke planning en ontwerp, in plaats van de huidige sedentaire en outputgerichte benadering die het veld karakteriseert. Via deze paper wil ik het ontwerpproces en de ontwikkeling van twee nomadische praktijken introduceren en onderzoeken, waarmee participatieve ontwerpers kunnen leren hoe ze meer zorgzaam en dynamisch kunnen ontwerpen-met de bodem: *wandelen-in-de-bodem* en *werken-in-de-bodem*. Het doel en de benaming van deze twee praktijken zijn geïnspireerd op Wakkary's literatuur rond nomadische praktijken: "designing-with" (Wakkary, 2021, p.243) of *ontwerpen-met* is een benadering die hij beschrijft als een waarin menselijke en meer-dan-menselijke ontwerpers verstrengeld zijn om dingen met nederigheid te ontwerpen. Hiernaast zijn de twee nomadische praktijken geïnspireerd op Ingolds (2015) idee dat de mens *in* de aarde leeft en niet *erop*. Aangezien *ontwerpen-met* zorg inhoudt dat we als ontwerpers onze handen vuilmaken (Huybrechts et al., 2022), ondersteunen de twee nomadische praktijken een proces van leren van en met de bodem door een actief *doen* in het veld - een belichaamd proces van "knowing-through-doing" (Huybrechts et al., 2022, p.67). De twee nomadische praktijken worden geïmplementeerd en verkend in een lopende casestudy: project Noord-Zuid Limburg (NZL).

Complex Project Noord-Zuid Limburg (NZL)

De Limburgse Noord-Zuidverbinding, een drukke verbindingsweg tussen de Belgische en Nederlandse steden Hasselt en Eindhoven, doorsnijdt de gemeente Houthalen-Helchteren op Belgisch grondgebied met een aanzienlijke impact op de lokale verkeersveiligheid, mobiliteit en levenskwaliteit als gevolg. Daarnaast doorsnijdt de verbinding het waterlandschap van De Wijers in Belgisch Limburg, waardoor een systeem van rivieren, valleien en vijvers wordt verstoord en versnipperd. Het complexe project, geïnitieerd door de Vlaamse overheid, richt zich op het ontwerpen van een duurzaam alternatief voor de huidige verbinding, met aandacht voor openbaar vervoer, fietsverbindingen, de leefbaarheid van dorpskernen en de verbinding van natuurgebieden (Vlaamse Regering, 2024).

Bodem als participant

Na de vier decennia durende zoektocht naar een alternatief voor deze weg, en de invloed ervan op de leefbaarheid van de omgeving, is het complexe project in afwachting van de eerste van vier uitvoeringsfasen van het nieuwe wegontwerp. Deze fase betreft de aanleg van tunnels, waarvoor de Vlaamse overheid gebouwen en percelen grond opkocht van bewoners. Deze onteigening en geplande sloop heeft echter het potentieel om verloren materialen – waarvan grond een prominente plaats inneemt – te hergebruiken in het ontwerp van openbare ruimten en landschappen. De beslissing van de Vlaamse Regering (2024) – beschreven in een ontwerp projectbesluit – spreekt van een aanzienlijk grondoverschot door de aanleg van tunnels. Het langeafstandstransport van grond zal worden beperkt door uitgegraven grond bovenop de tunnels te hergebruiken. Toch kan het uitgraven van grond leiden tot de vernietiging van bodemprofielen, bodemkwaliteit en -stabiliteit, structuurverandering en beïnvloeding van het grondwater, vooral in watergevoelige bodems (Van der Mueren & Verhasselt, 2024). Bovendien is de bodem al verstoord voor de bestaande weginfrastructuur van NZL. Antropogene bodems kenmerken het project (Van der Mueren & Verhasselt, 2024). Met de opkomende bouw van tunnels zijn de bodems binnen dit project daarom niet enkel meer-dan-menselijke participanten, in afwachting van een alternatief voor de versturende aanpak van grootschalige, ruimtelijke planning- en ontwerp-processen, maar ook een tastbare én levende materie waarmee concreet een duurzaam en veerkrachtig landschap ontworpen kan worden.

Wandelen-in-de-bodem & werken-in-de-bodem

Aangezien NZL zich uitstrekt over een afstand van dertig kilometer in de provincie Limburg, is een dynamische onderzoeksmethode nodig om de schaal van dit project te behandelen. Nomadische praktijken maken de beweging door en over het grootschalige projectgebied mogelijk. De twee nomadische praktijken - *wandelen-in-de-bodem* en *werken-in-de-bodem* - zullen respectievelijk de *breedte* en *diepte* van het projectgebied onderzoeken. Er is een zorgzame onderzoeksmethode nodig om de ontwrichtende aard van NZL te verwerken en de kloof te overbruggen tussen de grootschalige, door de overheid geplande werken op institutioneel niveau en het dagelijks leven van mensen in het projectgebied. Daarom komen beide nomadische praktijken voort uit belichaamde en alledaagse praktijken van mensen in het projectgebied – *wandelen* en *werken* – want zorgen-voor is een noodzakelijk dagelijks doen (Puig de la Bellacassa, 2019). *Wandelen* is ingebed in het projectgebied door de pelgrimsgeschiedenis (bv. de Abdij van Herkenrode) en de huidige focus op wijdverspreide wandelnetwerken (bv. regionale wandelkaarten, knooppuntennetwerk), het aanmoedigen van actieve vormen van transport, het gebruik van trage wegen en zachte recreatie in natuurgebieden. *Werken* is ingebed in het productief landschap, waar het vormen en ontwerpen van de bodem op verschillende schaalniveaus heeft plaatsgevonden doorheen de tijd (vb. graven van turfputten, bouwen van dammen, uitgraven van een kanaal, mijnbouw, enz.).

Wandelen als remedie voor bodemblindheid

Wandelen als belichaamde activiteit kenmerkt de menselijke betrokkenheid met de bodem. Ingold (2011, p.44) beschrijft de reductie van de voetgangerservaring als een onderliggende oorzaak van de “groundlessness” van de moderne maatschappij. Ons contact met de grond wordt momenteel gevormd door te wandelen in schoenen over verharde oppervlakken en – zoals Springgay & Truman (2019) uitleggen – gevormd door efficiëntere vormen van transport. Beide zijn voor NZL van toepassing: de grootschalige verharding van het infrastructuurlandschap, gedomineerd door en op schaal van de automobilist, verstoort een trage en belichaamde beleving van de omgeving. De relatie tussen mens en bodem is hiernaast verstoord door de buffers die ontstaan zijn: van wegen, betonnen trottoirs, tunnels en bruggen tot auto's (en in het uiterste misschien zelfs

schoenzolen). Echter, door de dominante opvatting van wandelen als een *onproductieve* of *trage* activiteit (Solnit, 2001), is het een vaak over het hoofd geziene onderzoeksmethode (Olofsdotter Bergström & Restrepo-Giraldo, 2023). Door de alledaagse aard wordt wandelen als *onkritisch* of *gemarginaliseerd* beschouwd (Springgay & Truman, 2019), ondanks dat het ook wordt gezien als een activiteit die het geheugen, ideeën en participatie stimuleert (Kanstrup et al., 2014). Toch is wandelen de laatste jaren opgekomen als een onderzoeksmethode die disciplinaire grenzen kan overschrijden en deelname van buiten de academische wereld aanmoedigt (Twemlow & Cardoso, 2024). In deze paper wordt het potentieel verkend van wandelen als een onderzoeksmethode in participatief ontwerp om onze opgelopen bodemblindheid te keren en ondertussen actief bij te dragen aan de gesitueerde kennisproductie van de bodem. Daarom wordt het alledaagse of langzame begrip van wandelen als hefboom verkend in deze paper: wandelen maakt het mogelijk om de dagelijkse zorg voor de bodem geduldig en betrokken te verkennen. Verhalen van alledaagse zorg, binnen de huidige verwaarlozing van onze (bodems op) aarde, moeten verteld worden in tijden van ecologische onzekerheid (Jönsson et al., 2021). Enkelvoudige speculaties over onze nabije toekomst met de bodem moeten hiervoor verbreed worden door het verkennen van duurzame langetermijnrelaties met de bodem: relaties die leren van alledaagse bodempraktijken uit het verleden en speculeren over duurzame toekomst voor de bodem. Het gewaardeerde, collectieve vermogen van ontwerpend onderzoekers om werelden en toekomst opnieuw te verbeelden is hierin cruciaal (Huybrechts et al., 2024).

In de breedte en de diepte

De nomadische praktijk *wandelen-in-de-bodem* heeft als doel de onderzoekscontext te verkennen op zoek naar bodempraktijken over de breedte van het projectgebied. De nomadische praktijk *werken-in-de-bodem* heeft als doel deze praktijken in de diepte te verkennen: door het opzetten van gesitueerde ontwerp-omgevingen waar onderzoekers, ontwerpers, en bodems als participanten hun gedeelde, duurzame toekomst kunnen verbeelden via co-creatie in het veld (Smith et al., 2024). Een combinatie van beide praktijken draagt bij aan een beter begrip van de bodem op verschillende schalen in de onderzoekscontext. Wat kunnen we als participatieve ontwerpers (ont)leren van kleinschalige en alledaagse praktijken, hoe kunnen we deze zorgzamer en dynamischer maken en hoe kunnen we onze bevindingen opschalen naar het institutioneel niveau waarop grootschalige infrastructurele werken worden geïnitieerd, om te reflecteren op huidige ruimtelijke kaders (Huybrechts et al., 2017)?

Een eerste verkenning van twee nomadische praktijken

De case ‘*Een collage voor de Noord-Zuidverbinding*’ bespreekt een workshopweek (31.03.25 - 04.04.25) waarin 17 bachelorstudenten, een onderzoeker, een professor en drie doctoraatstudenten, van de Faculteit Architectuur en Kunst van UHasselt, in samenwerking met een app-ontwikkelaar, een combinatie van *wandelen-in-de-bodem* en *werken-in-de-bodem* verkenden om ervaringen in het veld en speculaties over alternatieve toekomst voor NZL te verbeelden. *Wandelen-in-de-bodem* werd als trage en belichaamde onderzoeksmethode verkend om het projectgebied in de lengte en de breedte op een alternatieve manier in kaart te brengen via de app *Dorple*, waarna *werken-in-de-bodem* als onderzoeksmethode werd verkend om 29 plaatsen in het projectgebied in de diepte te onderzoeken via speculatief ontwerp. Een collectieve collage (Figuur 1) werd als visueel en tastbaar medium gebruikt om beide nomadische praktijken en de ontdekte verhalen, praktijken en inzichten te verbeelden en te presenteren ter afsluiting van de workshopweek.

Een collage voor de Noord-Zuidverbinding

Tijdens de workshopweek hebben 17 bachelorstudenten van de Faculteit Architectuur en Kunst van UHasselt - onder begeleiding van professor Liesbeth Huybrechts, onderzoeker Cis Schraeyen, app-ontwikkelaar Stijn Scholts en doctoraatstudenten Nikolas Kanavaris, Chioma Obasi en ikzelf - het zuidelijke segment van NZL tussen Hasselt en Zonhoven verkend via veldwerk, ontwerpend onderzoek, fotografie en de app *Dorple* - een digitale tool die werd ontwikkeld om participatief veldwerk op een visueel-ruimtelijke manier te ondersteunen (Scholts, persoonlijke communicatie, 31 maart 2025) - op kansen en uitdagingen binnen vier onderzoeksthema's: mobiliteit, gemeenschappen, erfgoed en ecologie. Aan de start van de workshopweek hebben de studenten met behulp van *Dorple* het grootschalige en lineaire gebied van NZL tussen Hasselt en Zonhoven digitaal in kaart gebracht. Hiervoor zijn ze al fietsend en wandelend te werk gegaan. Daarna hebben ze het projectgebied in de diepte verkend door betekenisvolle plaatsen op en naast NZL te verkennen via gesitueerd ontwerpend onderzoek. 29 plaatsgebonden projectideeën zijn hieruit voortgekomen, ontstaan vanuit de persoonlijke ervaringen in het veld en ontworpen met het oog op alternatieve toekomsten voor NZL. Deze zijn gepresenteerd aan de hand van een collectieve collage op vrijdag 4 april in de Banneuxwijk, Hasselt. In deze paper worden drie projecten uit deze collage bondig besproken omwille van hun inzichten in bodempraktijken binnen het projectgebied.



Figuur 1. Collectieve collage & selectie projectideeën (Vansteenkiste, 2025)

Drie bodempraktijken

Het in kaart brengen van bodempraktijken vraagt om een gesitueerde en belichaamde aanpak – een nomadische aanpak. Deze is tijdens de workshopweek door de studenten verkend door wandelen, en met uitbreiding fietsen, als onderzoekspraktijk. Deze trage vormen van transport zorgden voor alternatieve ervaringen in het veld: ervaringen die de snelheid van het voorbijgaande verkeer op NZL doorbreken, die zich bevinden op ooghoogte en met de voeten op de grond (of op fietspedalen vlak boven de grond). De focus op het voetgangers- en fietsersperspectief heeft de studenten aangemoedigd om met een verhoogde aandacht voor wat er zich rond hun afspeelt, en

aanvullend onder hun, het projectgebied ontwerpend te onderzoeken. De focus op de persoonlijke en belichaamde ervaringen van de studenten stond hier centraal:

Voortuin = speeltuin

Een eerste ontdekte bodempraktijk is het gebruik van de voortuin als speeltuin in de buurten Kiewit-Vijverstraat en Kiewit-Berkenveld. Vijf studenten ontdekten dat er in enkele voortuinen in deze buurten speeltuigen stonden: een zorgzame praktijk die plaatsmaakt voor de spelende kinderen uit de buurt, maar ook voor open ruimte en ontharding. Wanneer de voortuin een speeltuin is, is de voortuin geen oprit of parkeerplaats, maar een plaats om te spelen in het gras. Deze praktijk voorkomt de scheiding van boven- en ondergrond door kasseien, beton en klinkers en maakt plaats voor een bodem die regenwater kan infiltreren en plant- en diersoorten kan herbergen. Een tweede bodempraktijk werd ontdekt ter hoogte van de Kretenveldweg in Zonhoven. Hier kochten inwoners van de wijk bordjes met tekeningen van lokale diersoorten om op te hangen in hun voortuin. Dit deden ze als protest tegen een geplande ontwikkeling op een open stuk grond in de omgeving. Het verzamelde geld werd gebruikt om een rechtszaak tegen deze ontwikkeling te financieren. Nadat de beslissing is gevallen om het project te annuleren, hebben de bewoners besloten de dierenbordjes te laten hangen in hun voortuinen. Vandaag worden deze gebruikt als een spel voor de kinderen in de buurt. De dierenbordjes getuigen van een zorgzame praktijk die een betekenisvol stuk grond, en de daarmee verbonden diersoorten, in alledaagse, collectieve bescherming neemt. Een student heeft deze kleinschalige praktijk van speeltuigen opgeschaald via ontwerp. Zijn collage visualiseerde een aaneenschakeling van voortuinen tot een langgerekte, biodiverse speeltuin: een ontwerp dat resoneert met de lineaire aard van NZL, maar ondertussen laat zien dat grootschalig en lineair ook alledaags, speels en ecologisch waardevol kan zijn, met aandacht voor de bodem en de *meer-dan-mensen* die hierop en -in leven.

Een rustplaats voor bodem

Een tweede ontdekte bodempraktijk is het dierenstrooi-bos in de Zwartevennestraat, gesitueerd in een van de bospercelen in de aanloop naar natuurdomein Kiewit. Deze strooiweide, gelegen in een biologisch waardevol eiken-berkenbos, bevat vanuit de ervaring van drie studenten sereniteit die samenhangt met het gesloten karakter van de herdenkingsplek. Deze sereniteit reflecteert zich ook in de bodem. De strooiweide bevat een emotioneel geladen grond, een bodem die zich verstrengeld heeft met de assen van overleden dieren doorheen de tijd. Dit betekent niet enkel een rustplaats voor dieren, maar ook voor de bodem zelf: een gevrijwaard stuk natuur van verstoring en destructie, zowel boven- als ondergronds. Deze strooiweide is een praktijk van indirecte bodemzorg: een alledaagse en kleinschalige praktijk. Een student verbonden aan dit verhaal visualiseerde in haar collage het zichtbaar maken en vermenigvuldigen van deze onzichtbare plaatsen van zorg.

I follow rivers

Een derde ontdekte bodempraktijk is het ontwerpen-met beekvalleien. Vijf studenten besloten de Roosterbeek, bestaande uit onder andere kwetsbare veen- en lemige zandbodems, in Zonhoven stroomopwaarts te volgen, om te onderzoeken waar deze kunstmatig onderbroken werd in de verbinding tussen natuurgebieden De Teut en De Wijers. Dit deden de studenten vanaf NZL in het westen tot de Sprinkwaterstraat in het oosten van Zonhoven centrum. De conclusie van dit traject volgens de studenten: hoe zichtbaarder de beekvallei is, hoe beter we zorgzaam kunnen ontwerpen-met de beekvallei en hoe beter we begrijpen dat deze deel uitmaakt van een groter watersysteem. De studenten gaven aan dat het centrum van Zonhoven ontworpen is met aandacht voor de beek: deze neemt een prominente plaats in terwijl bruggen en paden interactie

zoeken met het water. Op andere plekken duikt de beek dan weer ondergronds of wordt deze verstopt aan de achterkant van achtertuinen. Een student gaf aan dat een beleefbare beekvallei van belang is om te begrijpen dat deze een verbinder vormt tussen natuurgebieden. Om een zorgzaam ontwerpen-met het water en de valleigronden errond te stimuleren, toonde hij een ontwerp dat de zichtbaarheid van de beekvallei verhoogt. Zijn collage visualiseerde een netwerk van uitkijktorens en vlonderpaden om de interactie met de beek op de grond te stimuleren en de zichtbaarheid van de natuurgebieden waar deze deel van uitmaakt te vergroten.

Gegrond en gedeeld

Ontwerpen-met de bodem wordt in deze paper verkend als een gegrond en gedeeld vraagstuk. Gegrond is de vraag naar gesitueerde kennis over de bodem, want een onbekende bodem is een onbeminde bodem. Gegrond is ook een respons op de bodem als ontwerp-vraagstuk: een dynamische en zorgzame benadering - een nomadische benadering – ondersteunt ons als participatieve ruimtelijke planners en ontwerpers in het (her)ontdekken van onze relatie met de bodem (als meer-dan-menselijke participant) via belichaamde en gesitueerd veldwerk en ontwerpend onderzoek. Gedeeld is de vraag naar gesitueerde kennis over de bodem, want het ontdekken van alledaagse expertise over zorgzame bodempraktijken vraagt de samenwerking van meerdere ogen in het veld en voeten *in* de grond. Gedeeld is wederom een respons op de bodem als ontwerp-vraagstuk: het collectief vermogen van ruimtelijke planners en ontwerpers om duurzame toekomsten voor de bodem te ontwerpen en te verbeelden is noodzakelijk in de vertaling van alledaagse en kleinschalige bodempraktijken naar toekomstscenario's op (tijd) schaal van en voor de bodem, in de ruimtelijke planning van nu en later.

Referenties

- Binder, T., Brandt, E., Ehn, P., & Halse, J. (2015). Democratic design experiments: between parliament and laboratory. *CoDesign*, 11(3–4), 152–165. <https://doi.org/10.1080/15710882.2015.1081248>
- European Commission (Red.). (2024). *The mission 'A Soil Deal for Europe': 100 living labs and lighthouses to lead the transition towards healthy soils*. Publications Office. <https://doi.org/10.2777/2272933>
- European Commission. (2021). *EU Soil Strategy for 2030 Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate* [Commission staff working document]. Geraadpleegd op 16 december 2024, van <https://environment.ec.europa.eu/publications/>
- Haldrup, M., Samson, K., & Laurien, T. (2022). Designing for Multispecies Commons: Ecologies and Collaborations in Participatory Design. *Proceedings of the Participatory Design Conference 2022 - Volume 2*, 14-19. <https://doi.org/10.1145/3537797.3537801>
- Huybrechts, L., Benesch, H., & Geib, J. (2017). Institutioning: Participatory Design, Co-Design and the public realm. *CoDesign*, 13(3), 148-159. <https://doi.org/10.1080/15710882.2017.1355006>
- Huybrechts, L., Devisch, O., & Tassinari, V. (2022). *Re-framing the politics of design*. Public Space.
- Huybrechts, L., Salazar, P. C., Dreessen, K., & Žuljević, M. (2024). Collective Capabilities in Living Labs. In R. C. Smith, D. Loi, H. Winschiers-Theophilus, L. Huybrechts, & J. Simonsen, *Routledge International Handbook of Contemporary Participatory Design* (1ste dr., pp. 235-245). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003334330-12>
- Ingold, T. (2011). *Being Alive: Essays on Movement, Knowledge and Description*. Routledge.
- Ingold, T. (2015). *The life of lines*. Routledge.

- Jönsson, L., Lindström, K., & Ståhl, Å. (2021). The thickening of futures. *Futures*, 134, 102850. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102850>
- Kanstrup, A. M., Bertelsen, P., & Madsen, J. Ø. (2014). Design with the feet: Walking methods and participatory design. *Proceedings of the 13th Participatory Design Conference on Research Papers - PDC '14*, 51-60. <https://doi.org/10.1145/2661435.2661441>
- Mishra, A., Singh, L. & Singh, D. Unboxing the black box—one step forward to understand the soil microbiome: A systematic review. *Microb Ecol* 85, 669–683 (2023). <https://doi.org/10.1007/s00248-022-01962-5>
- Olofsdotter Bergström, A., & Restrepo-Giraldo, J. (2023). *Walking backwards as a radical practice for design*, in Holmlid, S., Rodrigues, V., Westin, C., Krogh, P. G., Mäkelä, M., Svanaes, D., Wikberg-Nilsson, Å (eds.), Nordes 2023: This Space Intentionally Left Blank, 12-14 June, Linköping University, Norrköping, Sweden. <https://doi.org/10.21606/nordes.2023.102>
- Onozato, T., Okuda, H., and Mizuno, D. (2023). Ontological design approach for Alternative soil-human relations, in De Sainz Molestina, D., Galluzzo, L., Rizzo, F., Spallazzo, D. (eds.), *IASDR 2023: Life-Changing Design*, 9-13 October, Milan, Italy. <https://doi.org/10.21606/iasdr.2023.646>
- Open Ruimte Platform. (2022). *(samen)werken aan bodemzorg* [Strategienota]. Geraadpleegd op 16 december 2024, van <https://omgeving.vlaanderen.be/>
- Puig de la Bellacasa, M. (2017). *Matters of care: Speculative ethics in more than human worlds*. University of Minnesota press.
- Puig de la Bellacasa, M. (2019). Re-animating soils: Transforming human–soil affections through science, culture and community. *The Sociological Review*, 67(2), 391-407. <https://doi.org/10.1177/0038026119830601>
- Smith, R. C. (with Loi, D., Winschiers-Theophilus, H., Huybrechts, L., & Simonsen, J.). (2024). *Routledge International Handbook of Contemporary Participatory Design* (1st ed). Taylor & Francis Group.
- Solnit, R. (2001). *Wanderlust: A history of walking*. Granta.
- Springgay, S., & Truman, S. E. (2019). *Walking methodologies in a more-than-human world: WalkingLab* (First published in paperback). Routledge.
- Tironi, M., Chilet, M., Marín, C., & Hermansen, P. (2023). *Design For More-Than-Human Futures: Towards Post-Anthropocentric Worlding* (1ste dr.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003319689>
- Twemlow, A., & Cardoso, A. T. (2024). *Walking as Research Practice*. Roma Publications.
- Van der Mueren, I., & Verhasselt, L. (2024). *Complex Project Noord-Zuidverbinding Limburg Project MER - disciplines bodem en water* [Milieueffectrapport]. Antea. Geraadpleegd op 16 december 2024, van <https://www.noordzuidlimburg.be/>
- Vander Elst, L., & Rekkers, A. (2022). *Pilootprojecten Terug In Omloop*. Vlaams Bouwmeester. Geraadpleegd op 16 december 2024, van <https://www.vlaanderen.be/publicaties/>
- Vermeulen, E., Cuypers, D., Debacker, W., Van Daele, E., Gheysen, M. (Eds.), (2024). *Een verkennende analyse van het Vlaamse beleid vanuit het oogpunt bodem(zorg)*. Studie in opdracht van Departement Omgeving, VLM en OVAM.
- Vlaamse Regering. (2024). *Ontwerp Projectbesluit NZL - Fase 1* [Besluit Vlaamse Regering]. Geraadpleegd op 16 december 2024, van <https://www.noordzuidlimburg.be/>
- Wakkary, R. (2020). *A Posthuman Theory for Knowing Design*. 14(3).
- Wakkary, R. (2021). *Things we could design: For more than human-centered worlds*. The MIT Press.

CORRESPONDENTIE

Adres

Het algemene correspondentieadres van de Stichting Planologische Discussiedagen is:

Stichting Planologische Discussiedagen
p/a TNO
T.a.v. Geiske Bouma / PlanDag
Postbus 96800
2509 JE Den Haag
Nederland
www.plandag.net

Vragen

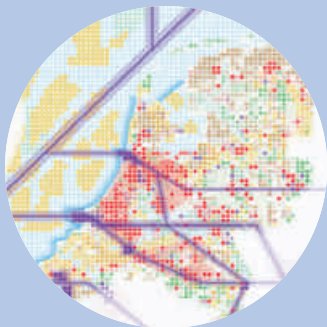
Voor vragen over de PlanDag kunt u mailen met info@plandag.net.

Overige gegevens

- Het rekeningnummer van de PlanDag rekening is: NL61 INGB 0004 2159 00, BIC: INGBNL2A (ING-bank) t.n.v. Stichting Planologische Diskussiedagen
- PlanDag en de Stichting Planologische Discussiedagen beschikken niet over een BTW-nummer.

COLOFON

Organisatie: Stichting Planologische Diskussiedagen
Website: www.plandag.net
Contact: info@plandag.net
Uitgever: Stichting Planologische Discussiedagen in samenwerking met InPlanning (www.inplanning.eu)
Vormgeving: In Ontwerp, Assen



De PlanDag is een gezamenlijk initiatief van:

- **Stichting Planologische DiskussieDagen (PDD)**
- **Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP)**
- **Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP)**

// IN/
PLAN/
/ NING

INPLANNING.EU