

# Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening

## Stelling

De haalbaarheid van een gasloos Nederland

Juridische vragen in architectuur en stadsontwikkeling

## Achtergrond

De koopwoning als ongelijkheidsmotor

De Omgevingswet als voertuig van de energietransitie

Addertjes onder het (kunst)gras

Flexibiliteit: weg uit de juridische fuik

Opdrachtgeverschap in de woningbouw

## Interview

Tjakko Dijk

## InBeeld

Brutal

## Column

De wethouder

# Colofon

## Uitgever

Rooilijn is een uitgave van de Faculteit der Maatschappij en Gedragwetenschappen, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

## Rooilijn

Jg. 51 / Nr. 3 / 2018  
Oplage: 1.100  
ISSN 13802860

## Bureauredactie en administratie

Rooilijn  
Postbus 15690  
1001 ND Amsterdam  
Email: [info@rooilijn.nl](mailto:info@rooilijn.nl)  
Internet: [www.rooilijn.nl](http://www.rooilijn.nl)

## Kopij

De redactie stelt spontane toezending van voorstellen voor artikelen op prijs. Auteursrichtlijnen treft u aan op [www.rooilijn.nl](http://www.rooilijn.nl) of kunnen worden opgevraagd bij de bureauredactie.

## Advertenties

Tarieven kunnen worden opgevraagd bij de bureauredactie.

## Prijzen jaarabonnement 2018

48,00 euro voor particulieren  
76,00 euro voor instellingen  
31,50 euro voor studenten

Voor abonnementen geldt een opzegtermijn van 3 maanden. Abonnementen kunnen schriftelijk worden opgezegd.

## Prijs los nummer

8,50 euro inclusief verzendkosten  
4,49 euro (digitaal) via [inplanning.eu](http://inplanning.eu)

## Redactie

Andrew Switzer (hoofdredacteur),  
Carla Huisman (eindredacteur),  
Rosa Slagt (bureauredacteur),  
Arend Jonkman (penningmeester),  
Jelle Adamse, Stella Balıkcı,  
Jolein Bergers, Like Bijlsma, Jelke Bosma, Eva Bosman, Martine Enthoven, Iris van Gent, Sigrid Heirman, Gerben Helleman, Edwin Hermans, Lianne Hulsebosch, Diederik de Koe, Marie Krop, Dolly Loomans, Stan Majoor, Maarten Markus, Stefan Metaal, Marie Jasper Reijenga, Skadi Renooy, Chantal Robbe, Jeroen Scholten, Kim Carlotta Von Schönfeld, Hannah Simonse, Gideon Spanjar, Stefan Sweijen, Stefan Verweij, Thierry van der Weide, Hilde van Wijk, Michelle de Wit, Alexander Woestenburg

## Nummerredactie

Jolein Bergers, Dion Heinis,  
Lianne Hulsebosch, Hannah Simonse en Stefan Sweijen

## Rechten

© Auteurs en Universiteit van Amsterdam, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies. Deze uitgave heeft geen commercieel oogmerk. Getracht is alle rechthebbenden te achterhalen. Diegenen die menen alsnog aanspraak te kunnen doen op gelden worden verzocht contact op te nemen met de redactie. Artikelen uit Rooilijn mogen niet worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de redactie.

## Basisontwerp

Antoin Buissink

## Drukwerk

Marcelis Dékavé, Alkmaar

Rooilijn wordt mede mogelijk gemaakt door Balance.

Rooilijn steunen kan via rekeningnummer NL19DEUT0540408484, ten name van Universiteit van Amsterdam, onder vermelding van C.2580.0003 - gift Rooilijn.

# Redactioneel

## La dolce vita

Hartje zomer. Eindelijk rust. De Kamer is met reces, de helft van de winkels zijn gesloten en de kantines op de universiteiten en in de stadhuizen zijn ook dicht. Het jaar heeft een ritme, en tegenover de frisse moed van september, het gestage zwoegen in oktober en november, en de einde-van-het-jaar-stress die eind april begint en zo midden juni een hoogtepunt bereikt, staat de ontspannenheid van de zomer. Een goed moment om te reflecteren op het afgelopen jaar. Wat ging goed, wat ging minder goed, en hoe verhoudt dat zich tot ons lange-termijndoel? Maar misschien is dit al te veel, moeten we eerst maar een flink uitrusten van alle spanningen, en onszelf niet meteen een nieuwe taak opleggen.

U kunt rustig achteroverleunen en tot u nemen wat de schrijvers in dit nummer allemaal met veel gezwoeg hebben bedacht en opgeschreven. Bijvoorbeeld over hoe het van overheidswege stimuleren van het eigenwoningbezit de economische ongelijkheid in Europa heeft bevordert, maar dat dit niet overal hetzelfde uitpakt vanwege verschillen in overheidsregimes. Barend Wind concludeert dat herregulering van de woonmarkt een veelbelovend pad is: lees zelf welke argumenten hij hiervoor aandraagt. Of verdiep u in wat onze Vlaamse collega's ontdekten over bottom-up projecten waarbij straten tijdelijk door bewoners zelf worden heringericht. Wat klinkt als een gezellig en vooruitstrevend buurtproject, roept bij bewoners die al langer in de buurt wonen sterke gevoelens van verdringing door gentrificatie op. Deze keer ook twee artikelen met een meer juridische inslag, waarbij een opvallende bevinding van Van Schaick en Bos is, dat zij geen voorbeelden konden vinden waarbij meer flexibiliteit leidde tot aantoonbaar betere omgevingskwaliteit. Sla tenslotte ook de column niet over, want O. Naphta analyseert weer eens vlijmscherp waar het misgaat, dit keer met bestuurders die in de pot met blij aanpakjargon zijn gevallen.

De volgende *Rooilijn* verschijnt in het najaar, wanneer de bomen al weer aan het verkleuren zijn en de herinnering aan eindeloze dagen met strakblauwe luchten al weer verdwenen is. Vergeet daarom niet even pauze te nemen, en geniet nog van de zomer.

Carla Huisman

Eindredacteur Rooilijn (c.j.huisman@tudelft.nl)

# Inhoud



Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen (foto: Marcel Heemskerck)



**174 In memoriam**  
**Leonie Janssen-Jansen**  
**(1975 – 2018)**

**176 Stelling**  
**De haalbaarheid van een**  
**gasloos Nederland**

Diederik de Koe  
 Tijmen Klip reageert

**178 Achtergrond**  
**De koopwoning als**  
**ongelijkheidsmotor**

De accumulatie van woonvermogen is verbonden aan de organisatie van de welvaartsstaat en het volkshuisvestingsregime  
 Barend Wind

**188 Addertjes onder**  
**het (kunst)gras**

Leefstraten behoren tot een transitietraject naar een duurzame stad, maar wat betekent dit voor bewoners?  
 Cedric Goossens, Elisabet Van Wymeersch en Stijn Oosterlynck

**198 Opdrachtgeverschap**  
**in de woningbouw**

Zelfbouw in Nederland komt niet echt van de grond. Hoe kan het levensvatbaar gemaakt worden?  
 Daniël Bossuyt en Anouk van der Horst

**206 InBeeld**  
**Brutal**

José Montoya

**216 De Omgevingswet**  
**als voertuig van de**  
**energietransitie**

Hoe de Omgevingswet obstakels in de ruimtelijke ordening kan overwinnen om de energietransitie te versnellen.  
 Teun Deuling

**222 Juridische vragen**  
**in architectuur en**  
**stadsontwikkeling**

Vier verkennende juridische vraagstukken omtrent wicked problems in de stedenbouw  
 Sigrid Pauwels en Esther van Zimmeren

**230 Flexibiliteit:**  
**weg uit de juridische fuik**

De vraag of meer flexibiliteit aantoonbaar ook tot meer omgevingskwaliteit leidt moet centraal staan  
 Jeroen van Schaick en Rixt Bos

**238 Interview**  
**'Het bouwen van woningen**  
**is de uitdaging niet, maar**  
**het behouden van een**  
**goede stedelijke structuur**  
**is dat wel.'**

Interview met Tjakko Dijk  
 Alexander Woestenburg

**242 Recensies**

→ Laboratorium Amsterdam, van Stan Majoor e.a.  
**De stad als leeromgeving**  
 David ter Avest

→ Suburban Planet, van Roger Keil  
**Voorbij het stereotype**  
**suburb: global suburbia**  
 Ivan Nio

**246 Signalementen**

→ De nieuwe binnenstad  
 → Rotterdamse dakenboek  
 → Ruimte voor de rivier  
 → Handbook of Urban Morphology  
 → Make your city  
 Gerben Helleman

**250 Column**  
**De wethouder**

O. Naphta

# In Memoriam Leonie Janssen-Jansen (1975 – 2018)

Leonie Janssen-Jansen, hoogleraar Landgebruiksplanning en hoofd van de afdeling Land Use Planning aan de Wageningen Universiteit, is na een lang ziekbed op 11 april 2018 overleden.



## Tejo Spit, Menno van der Veen, Wendy Tan en Melika Levelt

Ambitie, betrokkenheid, gedrevenheid zijn woorden die de carrière van Leonie Janssen-Jansen omschrijven. Leonie bewees elke dag opnieuw dat een internationale wetenschappelijke carrière goed te combineren valt met liefde voor onderwijs. Onder het genot van *lattes* en – als iets te vieren viel – *cheesecake*, gaf ze feedback aan studenten en bedacht ze nieuwe projecten met collega's. Dat deed ze in Nederland en in de VS, Canada en Noord-Ierland waar ze vaak voor onderzoek verbleef.

Haar eerste Rooilijnartikel over de Betuwelijn, verscheen in 1995, nog voor ze in 1999 met twee masterthesissen cum laude afstudeerde en aan de Universiteit Utrecht haar promotie begon. Leonie was betrokken bij de oprichting van de *International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights* waarvan ze later voorzitter werd. Ze was een meester in het bij elkaar brengen van diverse financiële stromen om nieuwe thema's te onderzoeken met ambitieuze promovendi.

Als planoloog blonk Leonie het meest uit waar planning, recht en economie samenkomen in moeilijk te ontwarren knopen. Zo zag ze een discrepantie tussen de inhoudelijke vraag om bovenlokale oplossingen, het toenemend belang van niet-publieke partijen in het planningsproces, en de bestaande planningsstructuur die daar onvoldoende raad mee wist. In haar proefschrift geïnspireerd op *Growth Management* zocht ze een planningsalternatief voor deze mismatch. Na haar promotie in 2004 kaartte ze vanuit de Universiteit van Amsterdam

de problemen van de overbodige bedrijfsterreinen en kantoorleegstand aan. Ze wees op de absurde verwachtingen die overheden van die terreinen hadden en de ingewikkelde eigendomsconstructies achter leegstand. Ze onderzocht *Transferable Development Rights* als een interessant juridisch instrument voor overheden om de markt mee te laten betalen voor collectieve opgaven zoals het creëren van groengebieden. Haar onderzoeksinteresse breidde zich uit naar woonruimteverdeling, stedelijke klimaatadaptatie en de samenhang van ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur met een stal van jonge onderzoekers die onder haar leiding promoveerde.

Als een van de weinige vrouwelijke hoogleraren in de planologie, gaf ze nieuwe richting aan het vakgebied vanuit Wageningen. Ondanks haar ziekte won ze nog een groot onderzoeksvoorstel waarin ze kritisch reflecteerde op de trend om bewoners en marktpartijen een grotere stem te geven in ruimtelijke planning en hoe dat botst met grote maatschappelijke opgaven van deze tijd die sturing vragen vanuit een hoger schaalniveau.

---

Tejo Spit (T.J.M.Spit@uu.nl), van de Universiteit Utrecht, Menno van der Veen (m.vanderveen1@uva.nl) van de Universiteit van Amsterdam, Wendy Tan (wendy.tan@wur.nl) van de Wageningen Universiteit en Melika Levelt (m.levelt@hva.nl) van de Hogeschool van Amsterdam zijn naaste collega's van Leonie geweest binnen het R-LINK-project.

# De haalbaarheid van een gasloos Nederland

Op 2 juli 1963 werden in Hilversum de eerste Nederlandse woningen aangesloten op het aardgasnetwerk. Dat werd destijds een 'nieuw tijdperk' genoemd. Tegenwoordig zijn zo'n 7 miljoen huishoudens afhankelijk van aardgas. Dankzij dit aardgas kunnen we elke vanochtend warm douchen, een eitje koken en is het warm in huis. Zo goed als alle Nederlandse huizen zijn aangesloten op gas dat vooral afkomstig is uit de aardgas velden onder het Groningse Slochteren.

Door het stijgende aantal gaswinning gerelateerde aardbevingen in Groningen en de plannen van het kabinet om heel Nederland in 2050 'van het gas af' te hebben is de discussie over het gasgebruik en de beoogde transitie naar een vervanger van gas in Nederland weer volop in het nieuws.

Vooralsnog is Politiek Den Haag het over één van ding eens; de gasproductie in de noordelijke provincie moet zo snel mogelijk worden teruggeschroefd om de bevingen in het gebied te verminderen. De vraag blijft echter hoe Nederland omgaat met de verminderde beschikbaarheid van gas. Zowel vanuit een financieel maar ook zeker vanuit een duurzaamheid perspectief is het inkopen van buitenlands gas niet wenselijk.

De oplossing zal daarom in het terugdraaien van de consumptie zitten. Niet in de laatste plaats vanwege het feit dat dit van grote invloed is op het halen van de doelen zoals beschreven in het Parijse Klimaatakkoord uit 2015. Het is nog niet duidelijk of men straks verplicht wordt van het gas af te gaan. Wel zeker is dat het steeds moeilijker zal worden op het gasnet te blijven. Recent heeft de overheid besloten dat alle nieuwbouw woningen een alternatieve energie-aansluiting moeten krijgen.

Maar welke alternatieven zijn er? Een veelgenoemde optie is de warmtepomp waarmee je je huis volledig kunt verwarmen op elektriciteit. De pomp gebruikt

warmte uit de bodem, het grondwater of de lucht om water te verwarmen. Daarnaast is er Biogas, dit werkt hetzelfde als aardgas, alleen is de bron van biogas duurzaam. Het gas ontstaat bij de vergisting van mest of gft-afval. Tenslotte is er met name voor de stedelijke omgeving het Warmtenet. Als je woning is aangesloten op een warmtenet komt je warme water van een warmtebron uit de buurt. In de meeste gevallen gaat het om restwarmte, zoals van een nabijgelegen fabriek.

Naast de vraag op waardoor het aardgas vervangen kan worden is er ook onduidelijkheid over wie het dichtdraaien van de gaskraan betaalt, terwijl de uitgaven naar verwachting in de honderden miljarden zullen lopen. Volgens de experts mogen bewoners niet alleen voor alle kosten opdraaien. Zij pleiten dan voor een door de overheid gesubsidieerd transitiefonds, maar ook dat fonds moet gefinancierd worden.

In het licht van de technologische ontwikkelingen, de politieke agenda en de publieke opinie over gasloos wonen rijst de vraag waar te beginnen. Afzonderlijke huizen, hele wijken of volledige gemeentes tegelijk. Ook hier zal de mate van publiek-private samenwerking in ieder geval een belangrijke rol spelen. De politiek is in ieder geval van mening dat het mogelijk is en recent heeft ook installatiebrancheorganisatie UNETO VNI zich positief uitgelaten over de plannen van de overheid.

Gas is makkelijk. Men slaat een gat in de grond, legt een netwerk van leidingen aan naar woningen en industrie. Ketels installeren en er kan warmte geproduceerd worden. Geen wonder dat sinds de ontdekking van de Nederlandse gasvoorraad we in een decennium iedereen aan het Gronings Goud hebben geholpen.

Hoewel we dat terugdraaien, blijft de warmte vraag met tal van uitdagingen. Er zijn vele bewezen technologieën, maar deze zijn zeker nog niet uit ontwikkeld. Het duurde immers ook even voor dat we hoog rendement ketels hadden, dezelfde ontwikkeling zal ook bij bijvoorbeeld warmtepompen moeten plaatsvinden.

Voordat we denken aan de investering in nieuwe oplossingen, is er een flinke kostenpost voor de bestaande infrastructuur. Gasleidingen worden voor 50 jaar in de grond gelegd. Veel oude, en vaak broze leidingen worden elk jaar vervangen. Als we in 2030 van het gas af willen, betekent dit een afschrijf termijn van maximaal 12 jaar. Dit geldt niet alleen voor leidingen, maar voor alle infrastructuur rondom het gas. Logischerwijs zouden netbeheerders voor deze kosten opdraaien maar in het licht van de energietransitie is dat niet zondermeer een feit.

Ook het verduurzamen van gebouwen kost veel geld. Een transitiefonds kan helpen, maar dekt zeker niet de gehele transitie. Een woning energieneutraal maken kost gemiddeld ongeveer € 50.000,- bestaande uit isolatie, mechanische ventilatie, lage temperatuurverwarming en warmte opwekking. Maar de investering en exploitatie verschilt enorm per situatie. Door deze situationele verschillen, inkomens ongelijkheid en de stapsgewijze transitie is de warmte-transitie lastig eerlijk over elke burger te belasten. Binnen een gemeente zullen sommige wijken op (initieel) dure duurzame warmte zijn aangewezen, terwijl aangelegene wijken nog van het goedkope gas kunnen genieten. Door middel van bijvoorbeeld CO2 belasting kan de

transitie gelijkjer verdeeld worden. Het vergt veel sociaal draagvlak om dit als maatschappij goed van de grond te krijgen. Op tijd informeren en ondersteuning bieden hierbij, vanuit publieke en private instellingen, speelt een enorm belangrijke rol.

Middels elektriciteit zal de warmtevraag veelal opgevangen kunnen worden. De zogenoemd all-electric oplossing. Hiervoor moet het net veel zwaarder worden uitgelegd. Kleinschalige energie voorziening, opslag en verbruik dienen de maat te worden. Lukt het niet, om met nog onontwikkelde smart-grids, dit op te lossen, dan zullen we enorme problemen ondervinden met grote pieken van vraag en aanbod die niet overeenkomen.

Daarnaast zijn er andere flinke inpassingsproblemen. Een lucht-warmtepomp vergt een flinke ventilator op de gevel wat de nodige geluidsoverlast geeft. Een grond warmtepomp vergt kilometers ondergrondse plastic leidingen waar we antivriesmiddel door heen pompen. En ook warmte-koudeopslag wekt nog de nodige vragen op qua invloed op het fysische en biologische milieu in de ondergrond.

Collectieve oplossingen zoals collectieve warmte-koudeopslag en geothermie gevoede warmtenetten zijn wellicht betaalbaar. Maar het vergt wel een goede organisatie tussen netbeheerder, exploitanten, gemeentes, woningbouwcorporaties en inwoners. Een complex organisatorisch vraagstuk vol uitdagingen.

De komende decennia kent dus enorm interessante en mooie uitdagingen. Technisch, financieel, organisatorisch, politiek als wel sociaal die we collectief het beste kunnen oplossen.

# Achtergrond

## De koopwoning als ongelijkheidsmotor

Onder invloed van beleid is het eigenwoningbezit in de meeste Europese landen sinds de Tweede Wereldoorlog flink gestegen. Welke sociale groepen hebben hiervan kunnen profiteren? Wie heeft vermogen kunnen opbouwen? Uiteenlopende landen hanteerden andere strategieën met een verschillende verdeling van woonvermogen als gevolg. Wat leert dit over de manier waarop overheden op een zinvolle manier kunnen interveniëren? Welke lessen kunnen getrokken worden op basis van beleid uit andere tijden en plaatsen?



Bornheim. Foto: Barend Wind

In de afgelopen decennia heeft zich in Europa een stille revolutie voltrokken. Terwijl vlak na de Tweede Wereldoorlog meer dan de helft van alle Europeanen in een huurwoning woonde, is een ruime meerderheid van de bewoners op dit moment woonachtig in een koopwoning (Dol & Haffner, 2010). De opkomst van de koopwoning kan deels verklaard worden doordat de middenklasse, onder invloed van de toenemende welvaart, zich wilde bevrijden van het juk van particuliere verhuurders. De groei van het eigenwoningbezit is echter allerminst een spontaan proces geweest. In de eerste plaats is de toename van het aandeel koopwoningen in de woningvoorraad het gevolg geweest van beleid (Atterhög & Song, 2009). Echter, verschillende Europese landen hebben uiteenlopende beleidsstrategieën gevolgd om dit te bewerkstelligen, ingegeven door verschillende 'ideologieën van eigenwoningbezit' (Ronald, 2008).

Het is voor beleidsmakers verleidelijk om te concluderen dat hun beleid gericht op het stimuleren van het eigenwoningbezit succesvol is geweest. De hoeveelheid eigenaar-bewoners is immers sterk toegenomen. Er zijn twee redenen om het beleid van verschillende landen op dit moment kritisch tegen het licht te houden. Ten eerste lijkt zich een trendbreuk te hebben voorgedaan: het is voor starters en zwakkere sociaal-economische groepen de laatste jaren steeds moeilijker geworden een woning te kopen. Ten tweede bepaalt vermogen in toenemende mate de levenskansen van individuen. Wat te vaak vergeten wordt, is dat een toename van het aantal eigenaar-bewoners zowel tot een daling, als een stijging van de vermogensongelijkheid kan leiden. Niet iedere koopwoning heeft immers dezelfde waardeontwikkeling.

In dit artikel wordt de woonvermogensongelijkheid in 21 Europese landen met elkaar vergeleken. De keuze voor deze landen is gedreven door de beschikbaarheid van statistische gegevens en komen voor in drie grote statistische databestanden, namelijk de Survey of Health And Retirement in Europe (SHARE), de Household Finance and Consumption Survey (HFCS)

en GeoSweden (een longitudinale uitsnede van het Zweedse personen en gebouwen register). De in dit artikel gepresenteerde resultaten zijn de uitkomst van statistische analyses van de bovengenoemde bronnen waarin verschillende mechanismen onder vermogensongelijkheid getoetst worden.

Dit artikel vangt aan met inkadering van het begrip woonvermogensongelijkheid. In het tweede deel wordt de accumulatie van woonvermogen verbonden aan de organisatie van de welvaartsstaat en het volkshuisvestingsregime. Vervolgens worden de resultaten van een overzichtsstudie naar woonvermogensongelijkheid in Europa gepresenteerd. Tenslotte volgen resultaten van studies die internationale verschillen aangaande woonvermogensongelijkheid verklaren aan de hand van een aantal mechanismen.

## Woonvermogen accumuleren

Verschiedende wetenschappers hebben zorgen geuit over de toenemende sociaal-economische ongelijkheid, en in het bijzonder de rol van vermogen hierin. In het algemeen is vermogen veel ongelijker verdeeld dan inkomen, aangezien een groot deel van de bevolking helemaal geen vermogen heeft en een klein deel zeer vermogend is door de intergenerationele overdracht van privileges (Appleyard & Rowlingson, 2010). De inkomensverdeling bepaalt de mogelijkheid om vermogen op te bouwen voor de brede middenklasse, maar consumptievoorkeuren en de lengte van de periode waarin vermogen opgebouwd kon worden bepalen of dit daadwerkelijk gebeurt (Semyonov & Lewin-Epstein, 2013). In het geval van renteniers is het verband tussen inkomen en vermogen zelfs andersom: zij ontvangen inkomen in de vorm van rente op hun vermogen. Piketty (2014) heeft beschreven dat de vermogensongelijkheid sinds de jaren tachtig sterk is toegenomen, omdat de herstructurering van de welvaartsstaat heeft geresulteerd in een structureel lager rendement op arbeid dan op kapitaal.

Woonvermogen, een onderdeel van het totale vermogen, is de belangrijkste oorzaak van de toename van

de hoeveelheid kapitaal ten opzichte van het nationale inkomen (Piketty, 2014). Amerikaans onderzoek toont telkens aan dat woonvermogen gelijkjer verdeeld is dan financieel vermogen. Hierdoor zou stimulering van het eigenwoningbezit bijdragen aan een gelijkere vermogensverdeling. De vermogensuitkomsten van verschillende volkshuisvestingsregimes zijn echter nog nooit internationaal-vergelijkend onderzocht.

Woonvermogen wordt meestal geoperationaliseerd als de marktwaarde van de woning, minus de uitstaande hypotheekschuld. Om te begrijpen hoe woonvermogensongelijkheid tot stand komt, is het zinvoller om woonvermogen op een dynamische manier te operationaliseren. Vier dimensies kunnen onderscheiden worden: de koopprijs, de initiële grootte van de hypotheek, de aflossing van de hypotheek en vermogenswinsten/-verliezen. De eerste twee dimensies kunnen gezien worden als de invoer van het accumulatieproces, de laatste twee dimensies bepalen de uitkomst die gedurende een periode wordt gerealiseerd. De bovengenoemde dimensies verklaren waarom verschillende sociale groepen verschillende hoeveelheden woonvermogen opbouwen.

Verschillen op de arbeidsmarkt vertalen zich, via het inkomen, in koopkrachtverschillen op de woningmarkt. Dit bepaalt de prijs die mensen voor een woning kunnen betalen, de grootte van de hypotheek die ze daarvoor nodig hebben, en de tijd waarin ze deze hypotheek kunnen afbetalen. Mensen die op het juiste moment een woning kopen op de juiste locatie, krijgen een bonus van de lokale woningmarktdynamiek, terwijl anderen de rekening betalen voor hun keuzes op de woningmarkt. In andere woorden, de interactie tussen de arbeidsmarktdynamiek en woningmarktdynamiek is van belang om te begrijpen welke sociale groepen meer woonvermogen kunnen opbouwen dan andere sociale groepen. Bovendien zijn de verschillende dimensies van woonvermogen essentieel om internationale verschillen in de omvang van de woonvermogensongelijkheid te verklaren. In Europa kunnen verschillende configuraties van welvaartsstaatarrange-

menten en woonbeleid gevonden worden, met elk hun eigen uitkomst wat betreft de toegang tot een koopwoning voor verschillende sociale groepen, de locatie van deze woning en dientengevolge het rendement dat op deze woning behaald kan worden.

Landen met verschillende welvaartsstaattypen zijn op andere manieren omgesprongen met de uitdaging van mondialisering en de daarmee gepaard gaande verschuiving van een industriële naar een postindustriële economie (tabel 2). De koopwoning heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Grofweg kunnen drie reacties onderscheiden worden. Er zijn landen die de inkomensongelijkheid hebben laten toenemen om concurrerder te zijn op de wereldmarkt, landen die de sociale zekerheid gehandhaafd hebben, maar een flexibele schil van werkgelegenheid hebben gecreëerd om de internationale concurrentie aan te kunnen en landen waar de sociale zekerheid gehandhaafd is en de werkloosheid is toegenomen. In de eerste twee groepen landen, vooral gelegen in Noordwest Europa en de Angelsaksische wereld, is de verantwoordelijkheid voor de eigen bestaanszekerheid steeds meer verschoven van de overheid naar het individu. Overheidsondersteuning in de vorm van 'sociaal investeringsbeleid' heeft een focus op herverdeling binnen de levensloop. Lennartz en Ronald (2017) merken op dat *asset-based* welfare hieraan complementair is. Het is niet voor niets dat vooral in landen die ingezet hebben op sociaal investeringsbeleid woningprijsinflatie is gestimuleerd om stagnerende inkomens te compenseren. De koopwoning is namelijk een bron van vermogen die in het geval van economische tegenslagen kan worden ingezet. Het is de vraag of dit beleid in zijn eigen staart bijt nu de inkomenszekerheid verder wordt teruggedrongen en de toegang tot een koopwoning is verslechterd.

### Stimulering koopwoningen

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog, gedurende de hoogtijdagen van de welvaartsstaat, waren drie volkshuisvestingsregimes in Europa te onderscheiden (tabel 1). In de eerste plaats waren er landen waar de koopwoning nauwelijks van overheids-

Tabel 1 De expansie van het eigen woningbezit in Europa

1940-1980	1980-Heden	Landen
Huren dominant	Huren dominant door huurregulering	Duisland, Zwitserland, Oostenrijk
	Eigen woningbezit door privatisering	Tsjechië, Polen, Estland
Eigen woningbezit dominant	Eigen woningbezit door familiehelp	Italië, Portugal
	Eigen woningbezit door liberale hypotheekverstrekking	Spanje
	Eigen woningbezit door privatisering	Hongarije, Slovenië
Eigen woningbezit van overheidswege gestimuleerd	Eigen woningbezit door liberale hypotheekverstrekking	Nederland, Zweden, Denemarken
	Eigen woningbezit door overheidsstimulering	België, Frankrijk

wege gestimuleerd werd en de huursector groter was dan de koopsector (Matznetter, 2002). Dit betreft de Duitstalige landen in centraal Europa en de Noord-Europese communistische landen. Ten tweede waren er de landen waar koopwoningen de norm waren, en meestal in eigendom van de familie. Het gaat hier met name om de Mediterrane landen en de indertijd communistische Zuidoost-Europese landen die illegale bouw oogluikend toestonden. Tenslotte waren er Noordwest-Europese landen met grote sociale huursectoren en gesubsidieerd eigenwoningbezit. Vanaf de jaren tachtig is er een veelvoud aan volkshuisvestingsregimes ontstaan door het overwaaien van neoliberale ideeën uit de Verenigde Staten, de mondialisering van productie, het ontstaan van een postindustriële samenleving en de reorganisatie van Europese welvaartsstaten. Als gevolg hiervan zijn twee beleidsstrategieën

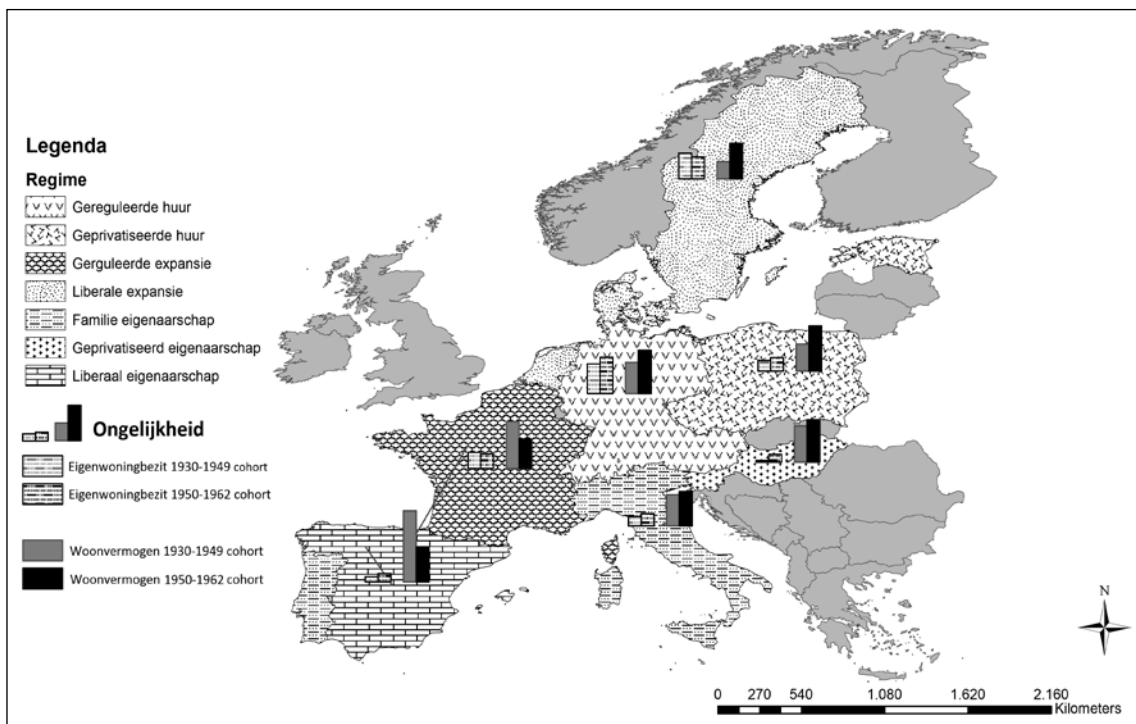
in een aantal landen populair geworden, namelijk liberalisering en privatisering. Figuur 1 geeft grafisch weer waar de verschillende volkshuisvestingsregimes in Europa zich bevinden. Bovendien is per regime te zien hoe groot het verschil tussen de hoogste en laagste inkomensgroepen is wat betreft eigenwoningbezit en woonvermogen. Een groter staafje betekent een hoger ongelijkheidsniveau.

De privatisering van sociale huurwoningen heeft in de postcommunistische landen geresulteerd in universeel eigenwoningbezit. Dit heeft de grootste economische schok en het wegvallen van een collectief sociaal vangnet opgevangen. De liberalisering van de hypotheekmarkt heeft gevolgen gehad voor een subgroep van landen die het eigenwoningbezit voordien van staatswege stimuleerde (Denemarken, Zweden en

Tabel 2 Kenmerken van welvaartsstaten

Welvaartsstaatsregime	Kenmerk	Omgang nieuwe sociale risico's
Sociaal democratisch	Universele regelingen	Toename flexibilisering
Conservatief	Status beschermende sociale verzekeringen	Toename flexibilisering
Liberaal	Middelen-toets voor sociale zekerheid	Toename inkomensongelijkheid
post-communistisch	Rudimentaire sociale zekerheid	Toename werkloosheid/toename inkomensongelijkheid
Mediteraan	Rudimentaire sociale zekerheid	Toename werkloosheid

Figuur 1 Woonvermogensongelijkheid in volkshuisvestingregimes in Europa



Nederland), en voor enkele Mediterrane landen zoals Spanje en Portugal. Marktliberalisering stelt hypotheekverstrekkers in staat grotere risico's te nemen en deze af te wentelen op derde partijen. Dit heeft woningprijzen structureel opgeblazen omdat het huishoudens toestaat met een vergelijkbaar inkomen een duurdere woning te kopen. Bovendien heeft het woningprijscycli volatieler gemaakt (André, 2010; Schwartz, 2012). De liberalisering van de hypotheekmarkt geeft ruimte voor *homeownership-based* en *asset-based* vermogen in welvaartsstaten waar de flexibilisering van de arbeidsmarkt de koopkracht op de woningmarkt onder druk gezet heeft. Een drietal landengroepen heeft de koers nauwelijks gewijzigd. Het gaat om landen met een beperkte stimulering van eigenwoningbezit

(Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk), landen die het eigenwoningbezit van staatswege stimuleren (België en Frankrijk) en landen waar een grote rol voor de familie is weggelegd in de distributie van woningen.

Analyses op basis van het SHARE-databestand bieden inzicht in de ontwikkeling van de woonvermogensongelijkheid in een subset van zestien EU-landen. Door middel van beschrijvende statistiek zijn twee geboortecohorten met elkaar vergeleken, op basis van de aanname dat zij die na 1963 geboren zijn ná de liberaliseringsgolf van de late jaren tachtig hun eerste woning gekocht hebben, terwijl een groot deel van de respondenten die voor 1963 geboren zijn, vóór deze liberaliseringsgolf de eerste koopwoning gekocht heeft.

Een vergelijking van beide cohorten maakt het mogelijk om de langetermijneffecten van het beleid in kaart te brengen. Hieruit (tabel 3) blijkt dat de manier waarop het eigenwoningbezit gestimuleerd is de mate van woonvermogensongelijkheid bepaalt (Wind e.a., 2016).

De resultaten wijzen uit dat een grote rol van de overheid in de toewijzing en financiering van woningen resulteert in een gelijkere verdeling van woonvermogen over verschillende sociale klassen. Dit is het duidelijkst te zien in de voormalig communistische landen waar de woonvermogensverdeling relatief gelijk is in de oudere generaties. Zij hebben hun huurwoning gekocht die is toegewezen op basis van loyaliteit aan het regime in plaats van het arbeidsmarktinkomen. Ook in de Scandinavische landen, waar de bouw van betaalbare koopwoningen lange tijd is gesubsidieerd, heeft dit geresulteerd in een relatief gelijke verdeling van woonvermogen over sociale klassen. Landen met een marktgeleide expansie van eigenwoningbezit via hypothecaire leningen, zoals België en Frankrijk, laten meer ongelijkheid

zien omdat het inkomen zich in een dergelijk systeem direct vertaalt in verschillen in koopkracht op de woningmarkt. In landen waar de familie een bepalende factor is bij de bouw en allocatie van woningen, zoals in Italië, is de woonvermogensongelijkheid tussen sociale klassen kleiner omdat herverdeling plaatsvindt binnen de familie (Wind e.a., 2016).

### De woning en de welvaartsstaat

Het vermogen dat huishoudens opbouwen in hun woning kan verbonden worden aan het functioneren van de welvaartsstaat. Wanneer de welvaartsstaat gezien wordt als verstrekker van sociaal vermogen, bestaat er concurrentie tussen de opbouw van woonvermogen, financieel vermogen en sociaal vermogen (De Swaan, 2004). De stimulering van het eigenwoningbezit heeft invloed op de verdeling van deze vormen van vermogen over kopers en huurders met een verschillende achtergrond (tabel 4).

Regressieanalyses op basis van het HFCS-databestand laten zien dat in alle landen kopers meer financieel ver-

Tabel 3 Wat beïnvloed inkomensongelijkheid?

Maatregel	Effect
Subsidies op eigen woningbezit	Verkleint woonvermogensongelijkheid
Familie eigendom	Verkleint woonvermogensongelijkheid
Hypotheekmarkt deregulering	Vergroot woonvermogensongelijkheid
Privatisering van huurwoningen	Vergroot woonvermogensongelijkheid

Tabel 4 Wat verkleint de vermogenskloof tussen huurders en kopers?

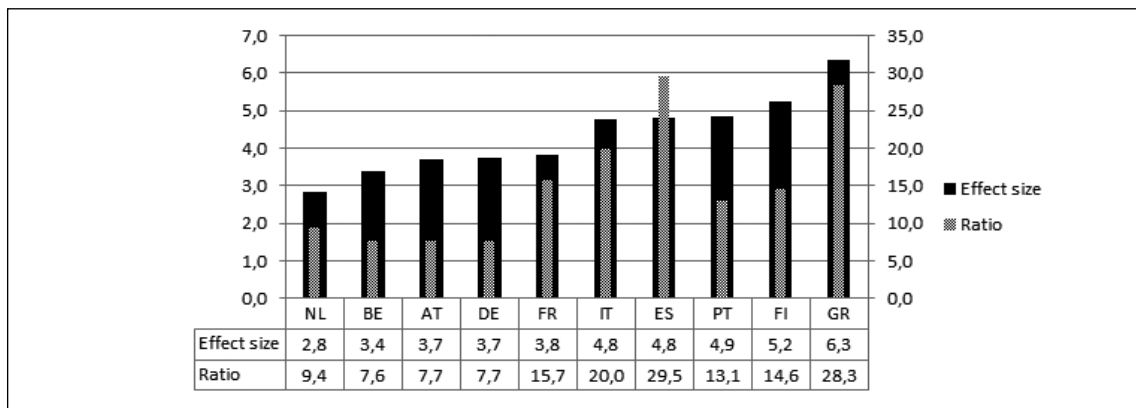
Maatregel	Waar?
Familie eigendom	Mediterrane/post-communistische welvaartsstaten
Grote hypotheekschulden	Liberale/sociaal-democratische welvaartsstaten
Gereguleerde huren	Conservatieve welvaartsstaten
Genereuze welvaartsstaat arrangementen	Sociaal-democratische/conservatieve welvaartsstaten

mogen opbouwen dan huurders, zelfs na controle voor een reeks persoonlijke kenmerken waaronder inkomen (Wind & Dewilde, 2017). Echter, de omvang van de vermogenskloof tussen kopers en huurders verschilt tussen landen op basis van hun woon- en welvaartsstaatbeleid. In figuur 2 is de vermogenskloof tussen huurders en kopers uitgedrukt als (1) de ratio tussen het gemiddelde vermogen van huurders en kopers in een land, en (2) de omvang van het effect van woningeigendom op de opbouw van vermogen, gecontroleerd voor verschillende huishoudenskenmerken. Vier factoren hebben invloed op de omvang van de vermogenskloof. Ten eerste resulteert een grotere omvang van de koopsector in een grotere vermogenskloof. In de mediterrane landen is het eigenwoningbezit bijna universeel. Omdat huishoudens met een laag inkomen veelal via hun familie een woning verwerven, is de link tussen het inkomen en het eigenwoningbezit niet groot. Dit zorgt voor een grote kloof tussen huurders, die nauwelijks geld hebben om te sparen, en kopers die hun familie-woonvermogen kunnen aanboren. Ten tweede is de vermogenskloof tussen kopers en huurders relatief klein in een land met een liberale hypotheekmarkt, zoals Nederland. Dit is onverwacht omdat woningprijzen in de landen die het eigenwoningbezit op een liberale manier hebben gestimuleerd, sneller

gestegen zijn. Echter, in deze landen zijn aflossingsvrije hypotheek lange tijd populair geweest waardoor veel kopers gedurende een groot deel van de levensloop nauwelijks woonvermogen opbouwen. Ten derde stelt een lage huur huurders in staat financieel vermogen op te bouwen. Bovendien verkleinen gereguleerde huren de vermogenswinsten voor de verhuurders. Hierdoor wordt de vermogenskloof tussen huurders en kopers verkleind. Tenslotte kunnen genereuze welvaartsstaatarrangementen verbonden worden aan het reduceren van de vermogenskloof tussen kopers en huurders. In landen als Nederland, België en Oostenrijk, met een vrij uitgebreide welvaartsstaat, staat het stabiele inkomen huurders in staat om te sparen, daarnaast zijn woningeigenaren minder genoodzaakt om woonvermogen op te bouwen als appeltje voor de dorst.

Hoewel de vermogenskloof tussen kopers en huurders in de landen met een liberale stimulering van het eigenwoningbezit relatief klein is, is de kans groot dat het gat snel zal groeien. In tegenstelling tot de Duitstalige landen is het eigenwoningbezit omvangrijk en de woningprijs hoog. Bovendien is de woonvermogensongelijkheid aanzienlijk. Als de overheid in deze landen geëngageerd blijft aan de stijging van woningprijzen, wordt de koopwoning minder toegan-

Figuur 2 De vermogenskloof tussen huurders en eigenaar-bewoners in 10 EU-landen



kelijk voor starters. De groep die geprofiteerd heeft van de voorgaande prijsstijging en bovendien de hypotheek heeft afbetaald, kan relatief gemakkelijk extra woningen aankopen voor private verhuur. Omdat starters op deze vrije huurmarkt meer kunnen spenderen aan huurlasten dan zij mogen uitgeven aan een hypotheek, worden de woningprijzen verder opgedreven, hetgeen zich vertaalt in woonvermogen én financieel vermogen in de zakken van het welvarende deel van de woningeigenaren. Dit fenomeen doet zich bijvoorbeeld al enkele jaren voor in het Verenigd Koninkrijk.

## De stad als spons

In landen waar de hypotheekmarkt geliberaliseerd is en een gedeelte van de huren zijn vrijgegeven, hebben stedelijke woningmarkten gefungeerd als een spons voor internationaal kapitaal (Rolnik, 2013; Fernandez & Aalbers, 2016). Dit wordt ook wel de financialisering van de woning genoemd; de woning wordt een financieel product, dat met de waarde van het onderpand weinig meer van doen heeft. De verruimde financieringsmogelijkheden hebben geresulteerd in hogere woningprijzen, maar ook tot grote woningschulden die door banken verhandeld worden als onderpand. Echter, niet alle stukken van de stedelijke spons hebben zich in gelijke mate volgezogen. De financialisering van de woningvoorraad heeft zich met name voorgedaan in relatief centraal-gelegen buurten. Enerzijds gaat het hierbij om buurten die van oudsher de thuisbasis vormen van de economische en culturele bovenklasse. Anderzijds betreft het gentrificatiewijken waar een kapitaalcrachtigere bevolking de plek overneemt van sociaal-zwakkere zittende bewoners. In veel gevallen heeft de lokale overheid door middel van ruimtelijk ingrijpen getracht dit proces op gang te brengen (Hochstenbach, 2017).

Met behulp van het Zweedse register van personen en gebouwen is getoetst hoe verhuismobiliteit van huishoudens en buurtveranderingen hebben bijgedragen aan het proces van woonvermogensopbouw. Woningprijzen blijken het meest te stijgen in buurten waar hoogopgeleiden zich vestigen en waar migranten

vertrekken. Vaak zijn dit buurten met een tamelijk hoge sociale status voor aanvang van dit proces, waardoor ze niet aan het standaard gentrificatiemodel voldoen. Huishoudens met hoge inkomens boeken daarom relatief grotere vermogenswinsten dan huishoudens met lage inkomens. In de klassieke gentrificatiebuurten is de bevolking vaak meer gemengd geworden. De oude bewoners zijn echter onevenredig vaak huurders, waardoor zij niet van de waardestijging profiteren, terwijl de nieuwe generatie hoogopgeleide kopers wél profiteert van hun investering (Wind & Hedman, 2017). Het is aannemelijk dat dit mechanisme ook in landen als Nederland en België een deel van de woonvermogensongelijkheid verklaart. In de meeste Europese hoofdsteden is de sociaal-ruimtelijke ongelijkheid in de laatste decennia namelijk sterk toegenomen, al lijkt een sterke welvaartsstaat een rem op dit proces te zijn (Arbaci, 2007; Musterd e.a., 2017). Dit is het gevolg van veranderende wooncarrières van huishoudens met verschillende financiële mogelijkheden. De selectief stijgende woningprijzen hebben de keuzevrijheid op de woningmarkt voor huishoudens met gematigde inkomens beperkt. Hierdoor zijn zij meer geclusterd komen te wonen. Aan de andere kant zijn ook huishoudens met hoge inkomens meer bij elkaar in de buurt gaan wonen, omdat hun keuzevrijheid op de woningmarkt is toegenomen. Verhuisbewegingen van verschillende sociale groepen hebben op hun beurt invloed op de woningprijzen in de buurt.

## Woonvermogensverdeling

Door de herstructurering van Europese welvaartsstaten, waarbij de eigen verantwoordelijkheid voor het welzijn bij het individu wordt gelegd, is vermogen een steeds belangrijker hulpbron geworden. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog hebben Europese overheden op verschillende manieren getracht het eigenwoningbezit te stimuleren. Over het algemeen is vermogensopbouw een van de belangrijkste drijfveren voor overheden geweest om het eigenwoningbezit toe te juichen. Dat het aandeel woningeigenaren in de bevolking sterk is toegenomen door overheidsingrijpen is bekend. In dit artikel zijn de gevolgen

van verschillende volkshuisvestingsregimes op de vermogensongelijkheid onderzocht.

De hoogte en de stabiliteit van het huishoudensinkomen is bepalend voor de opbouw van woonvermogen. Het bepaalt de koopkracht op de woningmarkt en stappen in de wooncarrière. Toch blijkt uit dit internationaal vergelijkend onderzoek dat de inkomensverdeling de woonvermogenskloof niet volledig kan voorspellen. Vooral de organisatie van het volkshuisvestingsregime bepaalt hoe woonvermogen is verdeeld over verschillende sociale groepen. Samenvattend zijn er vier mechanismen die invloed uitoefenen op de woonvermogensverdeling.

Ten eerste gaan liberalere hypotheek- en huurmarkten gepaard met een ongelijkere verdeling van woonvermogen onder woningeigenaren. In landen met een dergelijk liberaal woonbeleid zijn de woningprijzen structureel toegenomen en de prijscycli instabieler geworden. Terwijl dit beleid een brede groep toegang geeft tot een koopwoning door middel van ruimhartige hypotheekverstrekking, bouwen lagere sociaaleconomische groepen minder vermogen op door de lage prikkel op de aflossing van de hypotheek. Bovendien maken de stijgende woningprijzen het kopen van een woning voor lagere sociaaleconomische groepen onmogelijk, waardoor ze hun heil zoeken op de huurmarkt. Het zijn echter vooral eigenwoningbezitters met een afbetaalde hypotheek die in deze huurwoningen investeren omdat ze hun woonvermogen kunnen inzetten als onderpand.

Ten tweede is de toegenomen sociaaleconomische en etnische segregatie in Europa een motor onder woonvermogensongelijkheid. Lagere sociaaleconomische groepen hebben een lager rendement op hun koopwoning omdat ze slechts de financiële middelen hebben om te kopen in buurten waar de woningprijzen zich minder dan gemiddeld ontwikkelen. Tegelijkertijd resulteert de ruimtelijke concentratie van huishoudens uit hogere sociaaleconomische groepen in een polarisering van woningprijzen waar zij zelf van profiteren.

Twee mechanismen die de link tussen de arbeidsmarktpositie en woonconsumptie verzwakken dragen juist bij aan een gelijkere verdeling van woonvermogen over verschillende sociaaleconomische groepen. De decommodificatie van koopwoningen door middel van subsidies zorgt ervoor dat huishoudens met verschillende inkomens vergelijkbare woningen kunnen kopen, zonder zich diep in de schulden te hoeven steken. Deze strategie is vooral in de decennia na de Tweede Wereldoorlog in Noordwest-Europa populair geweest. Ten tweede zorgt de grote rol van de familie in de verdeling van woonruimte in de landen rond de Middellandse Zee voor een gelijkere verdeling van woonvermogen onder sociaaleconomische groepen.

Als overheden een vermindering van de woonvermogensongelijkheid nastreven, levert een terugkeer naar oude beleidsinstrumenten waarschijnlijk onvoldoende op. Daarvoor is de wereld te veel veranderd. Het verminderen van inkomensongelijkheid, het vergroten van inkomenszekerheid over de levensloop en het terugdringen van sociaaleconomische segregatie vormt een basis om woonbeleid te voeren dat gericht is op gelijkere kansen op vermogensopbouw in verschillende sociaaleconomische groepen. Vervolgens lijkt beleid bestaande uit de herregulering van de hypotheek- en huurmarkt, en nieuwe strategieën om koopwoningen te decommodificeren, een veelbelovend pad.

Barend Wind (b.j.wind@rug.nl) is als Universitair Docent Sociale Planologie verbonden aan het Departement Planologie van de Rijksuniversiteit Groningen.

## Literatuur

- André, C. (2010) *A Bird Eye View of OECD Housing Markets*, OECD Economic Department Working Papers, nr. 746, p. 1-52, OECD publishing, Parijs
- Appleyard, L. & K. Rowlingson (2010) *Home-ownership and the distribution of personal wealth*, Joseph Rowntree Foundation, York
- Atterhög, M. & H.S. Song (2009) 'A survey of policies that may increase access to home ownership for low-income households', *Housing, Theory and Society*, jg. 26, nr. 4, p. 248-270
- Arbaci, S. (2007) 'Ethnic segregation, housing systems and welfare regimes in Europe', *International Journal of Housing Policy*, jg. 7, nr. 4, p. 401-433
- Dol, K. & M. Haffner (2010) *Housing Statistics in the European Union 2010*, OTB, Delft
- Fernandez, R. & M.B. Aalbers (2016) 'Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism', *Competition & Change*, jg. 20, nr. 2, p. 71-88
- Hochstenbach, C. (2017) 'State-led Gentrification and the Changing Geography of Market-oriented Housing Policies', *Housing, Theory and Society*, jg. 34, nr. 4, p. 399-419
- Lennartz, C. & R. Ronald (2017) 'Asset-based Welfare and Social Investment: Competing, Compatible, or Complementary Social Policy Strategies for the New Welfare State?', *Housing, Theory and Society*, jg. 34, nr. 2, p. 201-220
- Matznetter, W. (2002) 'Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example', *Urban Studies*, jg. 39, nr. 2, p. 265-282
- Musterd, S., S. MarciDczak, M. van Ham & T. Tammaru (2017) 'Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich', *Urban Geography*, jg. 38, nr. 7, p. 1062-1083
- Piketty, T. (2014) *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press, Harvard
- Rołnik, R. (2013) 'Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights', *International Journal of Urban and Regional Research*, jg. 37, nr. 3, p. 1058-1066
- Ronald, R. (2008) *The Ideology of Homeownership*, Palgrave Mcmillan, New York
- Schwartz, H. (2012) 'Housing, the Welfare State, and the Global Financial Crisis', *Politics & Society*, jg. 40, nr. 1, p. 35-58
- Semyonov, M. & N. Lewin-Epstein (2013) 'Ways to richness: Determination of household wealth in 16 countries', *European Sociological Review*, jg. 29, nr. 6, p. 1134-1148
- Swaan, A. de (2004) *Zorg en de staat Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Bram Bakker, Amsterdam
- Wind, B. & C. Dewilde (2017) *Net worth and financial wealth among tenants and homeowners in 14 Eurozone countries with different institutional arrangements*, HOWCOME Working Paper Series, nr. 18, Tilburg University, Tilburg
- Wind, B., P. Lersch & C. Dewilde (2016) 'The distribution of housing wealth in 16 European countries: accounting for institutional differences', *Journal of Housing and the Built Environment*, jg. 32, nr. 4, p. 1-23
- Wind, B. & L. Hedman (2017) 'The uneven distribution of capital gains in times of socio-spatial inequality: Evidence from Swedish housing pathways between 1995 and 2010', *Urban Studies*, Online first



De Gentse wijk Brugse Poort anno 1975 (bron: onbekend, via Jahroen Adriaensens)



Cedric Goossens, Elisabet Van Wymeersch,  
Stijn Oosterlynck

# Addertjes onder het (kunst)gras

In een gezelschap van enthousiaste Gentse burgers zien in 2013 de eerste 'leefstraten' het levenslicht. Dit experiment, dat in straten ruimte schept voor groen en ontmoeting, stuurt aan op een radicale omwenteling. Een technische en rationele bestuurscultuur met betrekking tot straatinrichting kan plaats maken voor een systeem van co-creatie tussen stad, burgers en experts. Tegelijk wordt de dominante aanwezigheid van de auto bedwongen en de transitie naar een ecologisch duurzame toekomst gefaciliteerd. Kunnen leefstraten dit potentieel waarmaken en waar liggen de addertjes onder het (kunst)gras?

In heel wat steden neemt de belangstelling voor duurzame mobiliteitsinnovaties toe. Deze aandacht is uiterst welkom. Hoge concentraties fijnstof en koolstofdioxide bedreigen immers zowel de volksgezondheid als het klimaat. Bovendien geven steeds meer burgers aan dat, als gevolg van de dominante aanwezigheid van de auto, de leefbaarheid in hun woonomgeving onder druk komt te staan. Ons huidige mobiliteitsstelsel dient fundamenteel te worden herdacht. Dat sommige beleidsmakers niet bij de pakken neer blijven zitten maar effectief aan de slag gaan met mobiliteitsvraagstukken bewijzen de vele beleidsacties die recent tot stand kwamen. Zo winnen zowel in Nederland als Vlaanderen initiatieven aan populariteit zoals het oprichten van milieuzones, het initiëren van autovrije gebieden, slooppremies voor vervuilende wagens of plannen waarbij doorgaand verkeer wordt geweerd uit stadscentra of woonwijken. In deze denkoefening blijven ook stedelingen niet (langer) aan de kant staan. Steeds meer valt op hoe zij, al dan niet samen met beleidsmakers, ijveren voor een ecologisch duurzame toekomst.

## Leefstraten

In deze context figureert het Gentse Leefstraat-experiment als een van de meest tot de verbeelding sprekende voorbeelden van hoe burgers bottom-up dergelijke toekomst kunnen waarmaken. Het concept is simpel: voor een periode van twee maanden krijgen burgers het recht hun straat eigenhandig te transformeren in hun droomstraat. Vaak verdwijnt 'koning auto' uit het straatbeeld en de heroverde ruimte wordt het decor voor uitgerolde grasmatten, picknicktafels, moestuinbakken, speelhuisjes en jeu-de-boulesbanen. Organisatoren krijgen

bovendien de kans om te experimenteren met duurzame vervoersmiddelen, zoals een elektrische fiets voor woon-werkverkeer of een bakfiets voor het winkelen. Dit alles heeft tot doel inzichten te verwerven met betrekking tot duurzame mobiliteit, buurtparkeren en straatinrichting.

Toch heerst er geen *laissez-faire* beleid met betrekking tot het organiseren van leefstraten. Enthousiaste straatbewoners (ook wel 'trekkers' genoemd) dienen eerst stedelijke toestemming te krijgen voor hun plannen. Eén van de voorwaarden voor deze toestemming is dat de trekkers andere straatbewoners informeren en consulteren via infoavonden en huisbezoeken. Op deze momenten worden de noden en wensen van alle straatbewoners in kaart gebracht, en moeten oplossingen gevonden worden voor mogelijke bezorgdheid van medebewoners.

Ook al nemen in praktijk straatbewoners het voortouw, de coördinatie van de leefstraten ligt bij Lab van Troje dat eveneens het experiment heeft uitgedacht. Deze Gentse stichting werd in 2013 opgericht door een aantal ambtenaren en burgers die deelnamen aan een reeks bijeenkomsten georganiseerd door Stad Gent met als doel na te denken over een klimaatneutraal Gent. Lab van Troje wil een dergelijke transitie faciliteren via het initiëren van experimenten die de stad toelaten zich op termijn te ontwikkelen tot een duurzame mobiliteitsregio.

Het Leefstraat-experiment kon op heel wat bijval rekenen. Zo kreeg het navolging in meer dan tien Europese steden, waaronder ook in Amsterdam, Haarlem (Samenleefstraat), Rotterdam

(Droomstraat) en Utrecht. Ook binnenshuis wordt het experiment gelauwerd. Toen Lab van Troje dit voorjaar aangaf zijn taak te hebben volbracht, besloot het stadsbestuur het experiment eigenhandig voort te zetten.

## Onderzoek

In dit artikel wordt het Leefstraat-experiment doorgelicht vanuit het perspectief van democratie. Wat betekenen de leefstraten als onderdeel van een transitietraject naar een meer ecologische duurzame stad voor de betrokkenheid van verschillende sociale groepen? Wie voelt zich bij machte om de stad mee te ontwerpen en zich de nieuwe stedelijke ruimte toe te eigenen?

Om deze vragen te beantwoorden werden 47 interviews afgenomen met buurtbewoners uit de Gentse wijk Brugse Poort, een relatief arme wijk in de negentiende-eeuwse gordel van de stad. Deze wijk werd bewust gekozen omdat er tijdens de laatste editie maar liefst vijf van de achttien leefstraten plaatsvonden. Door dit hoge aantal werd de Brugse Poort omgedoopt tot allereerste 'Leefwijk'. Bovendien kende de Brugse Poort – die tot voor kort vooral bekend stond als arbeiders- en migrantenwijk – de afgelopen twee decennia een sterke instroom van nieuwe stedelingen. Dat maakt het een interessante context voor het bestuderen van nieuwe stedelijke praktijken zoals de leefstraat.

## Burgers aan zet

Wanneer we dit transitie-experiment doorlichten vanuit democratisch oogpunt, kunnen we stellen dat de leefstraat burgers (tijdelijk) meer zeggenschap geeft over hun directe omgeving. Gents schepen (een

functie zoals wethouder in de Nederlandse context) van mobiliteit, Filip Watteeuw, verwoordde het als volgt:

‘De leefstraten zijn een fantastisch voorbeeld van hoe mensen hun stad en straat opnieuw kunnen veroveren. Bewoners nemen zelf het heft in handen om de leefkwaliteit in hun straat te verbeteren. Het initiatief komt van de Gentenaars zelf. Dit vinden we heel belangrijk en willen we dan ook stimuleren zoveel als we kunnen.’ (Stad Gent, 2015)

Door de functie van straten als verkeer-doorstroom- en parkeerterrein in vraag te stellen, komt er letterlijk en figuurlijk ruimte vrij om na te denken over het potentieel van straten. Opeens worden vragen over hoe een straat dient te worden aangelegd en wat er in een straat mag gebeuren voer voor discussie. Bovendien bevraagt het experiment wie dient te bepalen hoe straten eruitzien. Wanneer straten dominant in teken staan van efficiënte verplaatsbewegingen, is het logisch dat dit voornamelijk een taak is voor planners, ingenieurs en andere experts. Door ruimte te maken voor andere functies, worden ook andere actoren belangrijk in het besluitvormingsproces. Niet alleen de verschillende stadsdiensten, maar ook de bewoners bepalen in onderling overleg hoe hun straat eruit komt te zien. Op deze manier herschept het Leefstraat-experiment de straat als brandpunt van de lokale democratie.

## Burgers in verzet

De focus op inclusie, dialoog en inspraak heeft de sociale cohesie tussen heel wat straatbewoners verbeterd, en het gevoel van eigenaarschap over hun buurt voor sommigen vergroot. Maar in de Gentse wijk



Leefstraat zonder Knip in de Gentse Sparrestraat [foto Cedric Goossens]



Leefstraat met knip in de Gentse Ooievaarstraat (foto: Cedric Goossens)

waar ons onderzoek zich op toespitste, de Brugse Poort, werd het Leefstraat-project niet door iedereen even positief onthaald. In één straat werd een petitie opgestart tegen de komst van een leefstraat. In een andere werden de informatiepanelen beklad met het opschrift 'egoïstische groene klojo's'.

In dit conflict tussen voor- en tegenstanders werd duidelijk dat de ruimte die het (tijdelijk) weghalen van de auto creëerde om samen te bepalen hoe de straat ingericht en gebruikt dient te worden, (onvermijdelijk) wordt gevuld met de sociologische realiteit van de buurt. Bewoners maken deel uit van groepen

die van elkaar verschillen, en waartussen bepaalde machtsverhoudingen bestaan. Deze machtsverhoudingen reflecteren zich in de identiteit van de wijk en de strijd die daarrond gevoerd wordt.

Uit de gevoerde interviews bleek dat bewoners die zich negatief uitspraken over het Leefstraat-initiatief vaak in de wijk waren opgegroeid en/of er reeds heel lang wonen (vaak meer dan vijftig jaar). Gezien de Brugse Poort decennia bekend stond als arbeiderswijk, zijn deze 'gevestigde bewoners', indien nog actief, voornamelijk tewerkgesteld in laaggeschoolde banen en hebben zij al dan niet een migratieachtergrond. Dit betekent gezinszins dat alle

tegenstanders van het Leefstraat-initiatief voldoen aan bovengenoemde categorisering. Wel duidt het op een duidelijk patroon in de sociologische kenmerken van de tegenstanders. Deze tegenstanders zien de leefstraat – ondanks alle inspanningen van voorvechters om het gesprek aan te gaan – niet als een uitnodiging om mee na te denken over de herinrichting en het gebruik van de straat als publieke ruimte. Veeleer bekruipt hen het gevoel verdrongen te worden, zowel op cultureel, politiek als sociaal vlak.

Op cultureel vlak blijkt dat leefstraten niet enkel fysiek-ruimtelijk ingrijpen, maar eveneens aanzetten om verplaatsingen meer duurzaam te laten verlopen en op afstand te parkeren. Tegenstanders geven daarbij aan dat het voor hun niet altijd mogelijk is aan deze norm te voldoen. Dit komt doordat velen van hen tewerkgesteld zijn in laag-geschoolde banen. Omdat deze banen vaker in afgelegen gebieden liggen met weinig openbaar vervoer, gekarakteriseerd worden door een variabel uurrooster of nachtwerk en/of een wagenrelateerd takenpakket hebben (e.g., taxi-, vrachtwagenchauffeur of pakketbezorger) stelt deze groep dat zij, in tegenstelling tot stedelijke professionals veel minder keuze hebben om te bepalen *wanneer, hoe en of* ze zich verplaatsen.

‘Het probleem is nu dat er mensen zijn die hier in de buurt komen wonen, een goedkoop huis kunnen bemachtigen. En wat gebeurt er? Ze beginnen hier hun wetten te stellen. [...] Zij beginnen uw levensstijl te wijzigen. [...] niet iedereen heeft het geluk zoals die mensen die daar gans de dag zitten met hun wijntje. Niet iedereen heeft het geluk om van thuis uit te werken hé. [...] Ik heb er moeilijkheden

mee omdat ik taxichauffeur ben, begrijp je? Wij proberen altijd binnen de vijftien minuten bij een klant te zijn, begrijp je? Als ik nog eens vijftien minuten naar mijn auto moet gaan...’

De onvrede van Leefstraat-tegenstanders hangt samen met een aantal andere diepgaande veranderingen in de wijk, zoals een stadsvernieuwingsproject dat in 2002 werd gelanceerd in de buurt en een diepe impact had op identiteit van de buurt, veranderingen in de bevolkingssamenstelling van de wijk en stijgende huizenprijzen (gentrificatie) en andere recent ingevoerde mobiliteitsmaatregelen waaronder het circulatieplan dat onder meer een knip installeerde op de belangrijkste toegangsweg tussen de wijk en het stadscentrum en de verhoging van parkeertarieven. Door deze ingrijpende veranderingen in de wijk, vragen tegenstanders zich in toenemende mate af *of en welke* plaats er nog is voor bewoners die geen levensstijl (kunnen) onderhouden die in lijn ligt met het nieuwe imago van de hippe en groene buurt.

Ook al is Lab van Troje niet verantwoordelijk voor bovengenoemde veranderingen, tegenstanders zien er een patroon in en ervaren het als bewijs voor de verschuivende sociale hiërarchie en identiteit van de wijk. De Brugse Poort is in hun beleving steeds minder een volkse arbeiderswijk of migrantenbuurt, maar een wijk die witte, hoogopgeleide en goed verdienende nieuwkomers naar hun wensen kunnen inrichten en gebruiken. Tegenstanders hebben het gevoel dat tegen deze transformatie weinig tot niets te beginnen valt, mede omdat de wensen van de nieuwe stedelingen vaak in de lijn liggen met de ambities van de stad om klimaatneutraal te worden tegen 2050.

Zij laten optekenen dat naar hun bezwaren weinig geluisterd wordt, noch door nieuwe stedelingen noch door bevoegde instanties, iets wat resulteert in gevoelens van machteloosheid.

‘Het is mijne wijk. Nuja, het is die groene mensen van die leefstraten ook hun wijk, volledig akkoord. Ik vind het gewoon ergerlijk dat wij in ons eigen buurt niets meer te zeggen hebben. De helft van de mensen zijn daar niet mee akkoord. Ik vind het ergerlijk gewoon dat het een groepje mensen is die er eigenlijk in slagen een hele Brugse Poort op stang te jagen. Wij wonen hier al ontzettend lang. Zij zijn hier misschien nog maar juist bijgekomen maar zij gaan het hier eens allemaal gaan regelen.’

Dit alles zorgt er op zijn beurt voor dat een significante groep bewoners zich op sociaal vlak hoe langer hoe minder thuis voelt in de wijk waar ze vele jaren met plezier hebben gewoond. Meerdere tegenstanders geven aan de wijk niet meer te herkennen en/of er zich niet langer mee te identificeren. Deze bewoners vertonen vaak de neiging om zich, al dan niet fysiek, uit de wijk terug te trekken.

‘Er zijn meer en meer van die mensen die hier komen. Elk huis dat vrijkomt, dat te koop staat. Dat zijn van die echt alternatieve mensen. Dat zijn precies *aliens*, hé. Je weet het wel, zo een invasie [...] die volledig de rest wegpest. [...] Ik ben weg in september. Ik zie dat het alleen maar erger aan het worden is en ik ga mij daar niet meer goed voelen. Dat gaat niet. Nee, bij veel mensen heb ik wel het gevoel dat ze wegtrekken. En meestal van die mensen die er echt wel al lang wonen. Maar het [het

Leefstraat-experiment] wordt allemaal zo mooi voorgesteld, hé.’

## Laat ons luisteren

Of de klachten die tegenstanders uiten nu al dan niet feitelijk correct zijn, doet voor onze analyse weinig ter zake. Zoals de Amerikaanse sociologen Dorothy en William Thomas (1928, p. 572) al wisten: “*If men define situations as real, they are real in their consequences*”. De gevoelens van verdringing vertellen ons iets over hoe bewoners de wijzigende identiteit van en de kantelende machtsverhoudingen binnen de wijk zien en beleven. Wat kan gedaan worden aan deze dieperliggende gevoelens van onvrede omtrent de leefstraten en bij uitbreiding de hele ecologische transitiebeweging?

In eerste instantie moet erkend worden dat wat mensen als leefbaar percipiëren sterk afhangt van de context waarin ze leven. Een leefbare straat is voor een pakketleverancier of een nachtarbeider iets compleet anders dan voor een IT’er die van thuis uit kan werken of een grafisch ontwerper die zijn eigen uurrooster invult. Stedelijke professionals mogen dan wel het verminderen van autogebruik en parkeerplaatsen vooropstellen als iets wat de leefbaarheid ten goede komt, belangrijk om te beseffen is dat dit slecht een notie van leefbaarheid betreft. In die zin zijn de claims die beide groepen maken zowel even legitiem als even particulier.

Dit betekent geenszins dat dient te worden verzaakt aan een ecologische agenda. De geschetste problemen in de inleiding met betrekking tot volksgezondheid, klimaat en percepties van leefbaarheid, duiden wel degelijk op een zekere pertinentie. Wel

tonen onze resultaten aan dat iedere vorm van maatschappelijke verandering, ook ecologische transitie, sociale consequenties voortbrengt. Aldus is het raadzaam bij de transitie naar een ecologisch duurzame toekomst ook oog te hebben voor de sociale pijler van duurzaamheid, althans wanneer men geen addertjes onder het gras wenst.

En hoewel Lab Van Troje steeds een bemiddelende rol heeft proberen opnemen wanneer conflict ontstond en op zoek is gegaan naar concrete oplossingen, moeten we vaststellen dat in het Leefwijk-experiment een significante groep bewoners met sterke gevoelens van verdringing blijft zitten. Misschien ligt de oplossing daarom paradoxaal genoeg in minder praten en meer luisteren, in minder concrete oplossingen en meer variatie in de fundamentele opties die voor een straat genomen kunnen worden. Luisteren naar tegenstanders is belangrijk op het moment dat praten voor hen geloofwaardigheid mist of gezien wordt als de vaste wil om te overtuigen.

Concrete oplossingen aanreiken – zoals Lab van Troje consistent probeerde te doen – zal voor een aantal sceptische bewoners zeker het verschil maken, maar in stedelijke achterstandswijken waar processen van marginalisatie met vele oorzaken al decennialang actief zijn, zal dit niet volstaan. Letterlijk en figuurlijk ruimte creëren voor een democratisch debat over een transitie naar duurzame mobiliteit en een ecologische stad zijn absoluut cruciaal, maar dat gebeurt niet in een sociaal vacuüm maar in een samenleving waarin groepen ongelijke sociale posities innemen en dus niet met gelijke wapens strijden over hoe invulling gegeven wordt aan stedelijke leefbaarheid en de straat als publieke ruimte. Lab van



Troje gaf aan haar taak te hebben volbracht. De opgave voor de volgende generatie transitiedenkens ligt klaar.

---

Cedric Goossens (C.Goossens@UGent.be) is doctorandus aan de vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van de Universiteit Gent. Elisabet Van Wymeersch (Elisabet.VanWymeersch@uantwerpen.be) is doctoranda aan de onderzoeksgroep voor Stadsontwikkeling van de



Brugse Poort als dense woonomgeving (foto: Fixatief vzw)

Universiteit Antwerpen. Professor Stijn Oosterlynck (Stijn.Oosterlynck@uantwerpen.be) is stadssocioloog en coördinator van het onderzoekscentrum OASeS aan de Universiteit Antwerpen.

### Literatuur

Stad Gent (2015) *Gentse Leefstraten winnen Thuis in de Stad-prijs*, Gent

Thomas, W. & D. Thomas (1928) *The child in America: Behavior problems and programs*, Alfred A. Knopf, New York

Daniël Bossuyt en Anouk van der Horst



# Opdrachtgever in de woningbouw

Door collectief opdrachtgeverschap ontstaat er variatie in de huizenblokken (Almere, Homeruskwartier)



Foto's: Marcel Heemskerck

Hoewel er al geruime tijd toenemende aandacht is voor zelfbouw, blijft het nog altijd achter als een vorm van woningbouw in Nederland. Dit geldt in het bijzonder voor laag- en middeninkomens in de stedelijke gebieden. De logica van zelfbouw lijkt op gespannen voet te staan met de geïstitutionaliseerde normen in de woningbouw, de grondontwikkeling en de bouw. Wil zelfbouw echt voet aan de grond krijgen, dan lijkt een herschikking van de posities van actoren in de woningbouw noodzakelijk.

Bij zelfbouw krijgen bewoners verantwoordelijkheid voor en controle over de bouw van een woning voor eigen gebruik. Dit kan zowel alleen als met een groep, maar ook met steun van andere partijen. Een centrale aanname is dat controle over de bouw van een woning leidt tot groter individueel en maatschappelijk welzijn. De (her)ontdekking van zelfbouw sinds alweer bijna een krappe twintig jaar kan worden gezien in het licht van economische liberalisering en het ideaal van actief burgerschap. Niet de staat of de markt, maar burgers zelf worden verantwoordelijk voor woningbouw. Toch blijft het aandeel zelfbouw gering, ondanks een kleine opleving tijdens de afgelopen economische crisis. Zo bedroeg het aandeel zelfbouw als onderdeel van de totale woningbouwproductie in 2015 slechts 14,15 procent voor heel Nederland (CBS, 2017). De gemeente Amsterdam gaf in januari 2018 aan helemaal van de taakstelling zelfbouw af te willen (Nul20, 2018).

De toegankelijkheid van zelfbouw blijft een heikel punt. Voor burgers blijkt het lastig om over het benodigde kapitaal te beschikken (Wallace e.a., 2013). Collectieve zelfbouw lijkt vaak een uitkomst te zijn in stedelijke contexten. Maar juist bij zulke vormen bestaan organisatorische en financiële obstakels (Czischke, 2018). De vraag rest, waarom komt zelfbouw zo lastig van de grond? Om deze vraag te beantwoorden kijken we naar welke institutionele regelingen bestaan over zelfbouw en hoe deze van invloed zijn op de praktijk.

## Waarom zelfbouw?

Voorstanders van zelfbouw wijzen op utilitaire argumenten enerzijds en normatieve argumenten anderzijds. Allereerst wordt gesteld dat zelfbouw zich onderscheidt van

andere vormen van woningbouwproductie. Bewoners oefenen immers zelf controle uit over hoe het proces wordt georganiseerd. Dit zou leiden tot woningen van een hogere kwaliteit, omdat bewoners eerder geneigd zijn om te streven naar een hoge gebruikswaarde. Hiernaast bestaat de mogelijkheid tot kostenbesparing, omdat men kan kiezen om gebruik te maken van de arbeid en vaardigheden van de bewoners zelf, of die van het sociale netwerk. Bovendien zijn noch marketingkosten noch winstmarges hieraan verbonden. Op een hogerschaalniveau zou zelfbouw minder gevoelig zijn voor de cyclische neigingen, die de grootschalige commerciële bouw juist wel tarten. Zo lijkt zelfbouw een gulden middenweg om vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming te brengen. Naast deze utilitaire voordelen kan ook worden gesteld dat burgers het fundamentele recht zouden moeten hebben om vorm te geven aan hun eigen leefomgeving (Parvis e.a., 2011). Dit argument lijkt met name de laatste jaren meer in zwang te zijn gekomen door de toenemende individualisering en verwachtingen rondom actief burgerschap.

Een historische of internationale vergelijking maakt al gauw duidelijk dat een grootschalig gedirigeerde woningbouwproductie eerder de uitzondering is dan de norm. Met name individuele zelfbouw is zeer gebruikelijk in veel Europese landen, met uitzondering van Nederland en het Verenigd Koninkrijk (Duncan & Rowe, 1993).

De teloorgang van de Hollandse zelfbouwtraditie werd ingezet met de schaalvergroting in gebiedsontwikkeling en woningbouw aan het eind van de negentiende eeuw. De woning veranderde van een huis voor

eigen gebruik naar een verhandelbaar goed, dat in grote aantallen voor een anonieme markt kon worden geproduceerd. De relatie tussen opdrachtgever en aannemer werd geleidelijk vervangen door een tussenfinancier en een bouwbedrijf. Technische innovaties en modernisering van de bouw droegen mede bij aan deze ontwikkeling.

Anders dan in België of in Duitsland, koos de Nederlandse overheid na de Tweede Wereldoorlog ervoor om de volkshuisvesting grootschalig te organiseren middels de semipublieke woningcorporaties en grote ontwikkelaars. De actieve rol van de overheid in grondontwikkeling- en uitgifte faciliteerde een grootschalige organisatie van woningproductie. Hoewel gemeenten absoluut de mogelijkheid hielden om burgers bij woningbouw te betrekken, bijvoorbeeld door kleinschalige kaveluitgifte, kozen ze steevast voor institutionele partijen. Het gemeentelijk adagium luidde dat grootschalig georganiseerde woningbouw meer zekerheid bood in termen van grondopbrengsten en ruimtelijke uitkomsten.

Eind jaren negentig verzelfstandigden woningcorporaties en werd de grondmarkt geliberaliseerd. De verzelfstandiging van de woningcorporaties en de liberalisering van de grondmarkt in de jaren negentig leidden niet noodzakelijkerwijs tot een herontdekking van de opdrachtgevende burger. Hoewel politiek gezien een grotere verantwoordelijkheid aan de burger - nu consument - werd toebedeeld, bleef haar feitelijke rol beperkt tot het afnemen van de woning als gestandaardiseerd product. Toch was er ook toenemende kritiek op deze beperkte rol van de burger. Deze kritiek had vooral betrekking tot de vinx-stadsuitbreidingen,

welke onvoldoende ruimte voor individualiteit zouden bieden. In 2000 signaleerde het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) een fundamentele tekortkoming voor keuzevrijheid in woningbouw. Zelfbouw werd naar voren geschoven als hét middel om keuzevrijheid en de rol van de eindgebruiker te bevorderen.

De Rijksoverheid heeft sindsdien enkele beleidsmaatregelen getroffen ter bevordering van zelfbouw. Zo werden subsidies opgezet voor collectieve zelfbouw en werd het Bouwbesluit versoepeld. Ook werden planologische maatregelen geïntroduceerd. Sinds de herziening van de *Wet op de ruimtelijke ordening* in 2003 kan zelfbouw als verplichte woningbouwcategorie in een bestemmingsplan worden opgenomen. Deze wet definieert particulier opdrachtgeverschap als “de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.” Ondanks deze maatregelen bleef het aandeel zelfbouw in de woningproductie over de jaren heen relatief laag. Een uitzondering vormden de crisisjaren, waarin sommige gemeenten zich genoodzaakt zagen om voor incrementele vormen van gebiedsontwikkeling te kiezen (Savini, 2017; Van Karnenbeek & Janssen-Jansen, 2018). Deze korte opleving toont de sterke relatie tussen de grondontwikkelingspraktijk en de manier van opdrachtgeverschap in de woningbouw. Nu de vette jaren weer intreden, lijken veel gemeenten te kiezen voor samenwerking met professionele en institutionele partijen.

## Homeruskwartier, Almere

Het Homeruskwartier in Almere is illustratief voor hoe verschillende vormen van zelfbouw op een grote schaal kunnen worden bevorderd. Sinds 2006 geeft de gemeente Almere de mogelijkheid om burgers een woning te laten bouwen op een zelf verworven kavel. De redeneringen voor het zelfbouwschema benadrukken het belang van keuzevrijheid: zelfbouw is een “democratisch recht” en zou tevens leiden tot woningen van een hogere kwaliteit (Gemeente Almere, 2006). In het Homeruskwartier zijn zo in totaal 3000 woningen gerealiseerd, waarvan 1200 via individueel opdrachtgeverschap (individuele kavels), 600 via collectief opdrachtgeverschap (bouwgroepen) en 1200 via verschillende vormen van co-opdrachtgeverschap.

De schaal van het Homeruskwartier impliceert een zekere continuïteit met de conventionele ontwikkelpraktijk. Door het primaat van opdrachtgeverschap bij burgers te leggen wordt hier echter mee gebroken.

Variatie in proces en vorm waren een uitdrukkelijk doel van de gemeente. Om dit te bewerkstelligen ontwikkelde de gemeente een plan op basis van verschillende perceelgroottes en typologieën. Het resultaat is zichtbaar anders dan de gebruikelijke naoorlogse Nederlandse nieuwbouwwijk.

Een projectbureau zorgde voor de bouwbegeleiding en kavelverkoop. Alle informatie over de mogelijkheden per kavel stond op een klein document: het kavelpaspoort. Dit was onderdeel van de overdrachtsakte voor de grondverkoop en bevatte extra regels over onder andere de bouwhoogte en materiaalgebruik. Binnenshuis werd Bouwbesluit niet getoetst. Men kon immers zelf beslissen wat als een kwalitatieve leef-

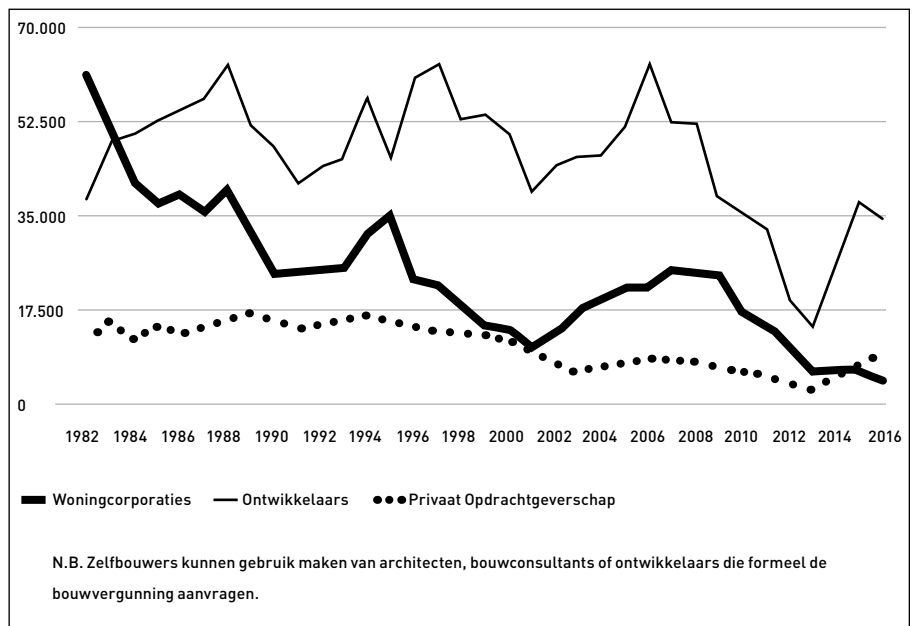
omgeving gold, beredeneerde de gemeente. De gemeente hoopte betaalbaarheid en toegankelijkheid te stimuleren door wisselende kavelgrootte, collectieve vormen van zelfbouw en een stelsel van rentevrije leningen voor lagere en middeninkomens: de zogenoemde IbbA-regeling ('Ik bouw betaalbaar in Almere'). Deze regeling is sindsdien uitgebreid naar Den Haag, Nijmegen en Oud-Beijerland.

Om ontwikkelaars en corporaties ook te stimuleren aan meer consumentgerichte woningbouw te doen, werd een wedstrijd opgezet. De professionele ontwikkelaars kregen de opdracht om te bouwen, maar wel onder de voorwaarde dat de bewoners samen met hen de ontwerpen en bouwplannen verder zouden ontwikkelen. Een jury selecteerde veertien ontwikkelaars en woningcorporaties om een plan op te stellen, waarop het publiek zich kon intekenen. De voorstellen met de meeste aanmeldingen mochten gaan bouwen.

De co-opdrachtgeverschapswedstrijd toonde de wrijving tussen enerzijds de ontwerpvisie van ontwikkelaars en anderzijds het idee dat plannen van uit burgers zelf moesten komen. Hoewel het animo aanvankelijk groot was, haakten veel burgers af voordat een koopovereenkomst was getekend. Uiteindelijk werd besloten om deze stukken grond 'traditioneel' te ontwikkelen. De spanningen in de co-opdrachtgeverschapswedstrijd zijn kenmerkend voor structurele hindernissen over zelfbouw in de Nederlandse woningbouw.

Het Homeruskwartier maakte duidelijk dat bevordering van zelfbouw niet valt of staat bij een zich terugtrekkende overheid. Integendeel, de gemeente heeft een belang-

Tabel 1: Verdeling aangevraagde bouwvergunningen tussen 1982-2016 (bron: CBS, 2017)



rijke rol gespeeld bij grondontwikkeling, infrastructuur, het maken van een masterplan, het opstellen van kavelpaspoorten en de begeleiding tijdens het bouwproces. Zo stelt de gemeente zichzelf ten taak om het recht om te bouwen voor burgers mogelijk te maken.

### Uitdagingen en beperkingen

Kijkende naar de institutionele arrangementen die bestaan over zelfbouw, valt op dat de grootste beperkingen niet in formele wetten liggen, maar eerder in de praktijk van de grondontwikkeling. Om een bouwvergunning te verkrijgen hoeft men enkel te voldoen aan het Bouwbesluit, het geldende bestemmingsplan en eventuele welstandseisen. Zelfbouw vereist hoofdzakelijk een toewijding van gemeenten om toegang tot

kavels voor burgers mogelijk te maken. Gemeenten houden echter doorgaans de voorkeur voor samenwerking met de institutionele partijen. Dit is nu eenmaal de gewoonte, maar het garandeert ook zekerheid in grondopbrengsten en biedt de mogelijkheid om bepaalde ruimtelijke kwaliteiten te bewerkstelligen.

Toegang tot grond is een noodzakelijke voorwaarde voor alle woningbouw. De praktijken van gronduitgifte vormen een sterk obstakel voor de opdrachtgevende rol van burgers. Hoewel het belang van private actoren in de woningbouw is toegenomen in de laatste twee decennia, blijkt het moeilijk voor burgers om mee te dingen in gronduitgifte. De dominante rol van gemeenten in de grondpolitiek



Door particulier opdrachtgeverschap kunnen bewoners hun eigen huis ontwerpen, zoals op deze individuele kavels in het Homeruskwartier

kan zowel een vloek als een zege zijn. Hoewel de gemeente zelfbouw op grote schaal mogelijk kan maken middels kaveluitgifte zoals in Almere, prefereren zij vaker de samenwerking met gevestigde partijen.

De actieve deelname van burgers in de voorziening van woningen genereert een diversificatie in de woningvoorraad. Burgers als opdrachtgevers zullen geneigd zijn gedifferentieerde gebruikswaarden in hun woningen na te streven. Op het buurtniveau veroorzaakt dit een morfologische variatie, welke kan botsen met het Nederlandse verlangen naar esthetische orde. Het rijmen van zelfbouw met het verlangen voor esthetische orde vereist een andere manier van werken. Gewenste morfologische eigenschappen zullen vooraf moeten worden bedacht en worden opgenomen in de overdrachtsakte: het kavelpaspoort. Op het financiële vlak vereist zelfbouw een meer procedurele manier van werken. Gemeentelijke budgetten zullen tevens op een meer gedifferentieerde grondopbrengst moeten worden

ingesteld om zo rekening te houden met de kosten van ongelijk ontwikkelde grond. Een overgang naar een door burgers geleide vorm van woningbouw botst op de decennia-oude manier van werken tussen georganiseerde institutionele partijen.

## Een politieke keuze

De opkomst van een corporatistisch regime van woningbouw heeft de opdrachtgevende burger in de verdrukking gebracht. Nauwe verbanden tussen de overheid, corporaties en ontwikkelaars hebben geleid tot een door aanbod geleide coalitie van woningbouwproductie. Hoewel deze coalitie kwantitatief effectief is geweest, heeft deze tegelijkertijd structureel het vermogen van burgers verzwakt om invloed uit te oefenen op hun leefomgeving. Zelfbouw kan mogelijk worden gemaakt middels een door de gemeente geleide kaveluitgifte of met behulp van bestaande planologische instrumenten. Almere laat zien dat binnen het kader van actief grondbeleid, de gemeenten de mogelijkheid hebben om burgerlijke kaveluitgifte te faciliteren. Opvallend is dat zelfs 25 jaar na de liberalisering en privatisering van de volkshuisvesting een grootschalig door

aanbod geleid systeem nog altijd overheerst. In deze optiek worden de verhoudingen, normen en regels van de Nederlandse woningbouw gekenmerkt door een aanzienlijke mate van padafhankelijkheid. Op gemeentelijk niveau vereist het bij uitstek een expliciete politieke toewijding om de burger zelf opdracht voor woningbouw te kunnen laten geven.

Om zelfbouw levensvatbaar te maken, lijkt een herschikking van de posities van actoren in de woningbouw noodzakelijk. Dit kan een opdrachtgevende rol van burgers binnen het domein van institutionele ontwikkelaars inhouden. Vooral in dichte, stedelijke context waar individuele zelfbouw geen kans heeft, maakt grondschaarste het noodzakelijk om innovatieve collectieve oplossingen te zoeken waarmee hogere dichtheden kunnen worden gerealiseerd. Zulke vormen van collectieve zelfbouw of co-opdrachtgeverschap kunnen uitsluitend ontstaan door goede samenwerking met externe actoren. Tegelijkertijd kan zulke samenwerking binnen verschillende kruisingen van zelfbouw de uitkomsten en ervaringen van bewoners beïnvloeden. Meer vergelijkend onderzoek is nodig om te begrijpen hoe processen van institutionalisering en zelfbouwmodellen van invloed zijn op bouwprocessen en ervaringen van zelfbouwers (Mullins & Moore, 2018).

Boven alles is zelfbouw een expliciet politieke keuze. Gemeenten hebben een sleutelrol bij het beschikbaar maken van grond voor zelfbouw. Enerzijds kan dit door zelf kavels uit te geven, anderzijds door zelfbouw in een bestemmingsplan op te nemen. Dit behelst meer dan een keuze tussen regulering en deregulering in de woningbouw. Wettelijk gezien bestaat geen voorkeur om woningbouw op een bepaalde

manier te organiseren. Het vereist een expliciete, politieke reflectie op hoe woningbouw moet worden georganiseerd en welke waarden daarbij strevenswaardig zijn.

---

Daniël Bossuyt (d.m.bossuyt@uva.nl) is promovendus in zelfbouw en regelgeving van woningbouw aan de Universiteit van Amsterdam. Anouk van der Horst (a.vanderhorst@uva.nl) volgt momenteel de master Urban and Regional Planning aan de Universiteit van Amsterdam.

#### Literatuur

- Czischke, D. (2018) 'Collaborative housing and housing providers: towards an analytical of multi-stakeholder collaboration in housing co-production', *International Journal of Housing Policy*, jg. 18, nr. 1, p. 55-81
- CBS (2017) *Statline, nieuwbouwwoningen, afgegeven vergunningen naar opdrachtgever*, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)
- Duncan, S.S. & A. Rowe (1993) 'Self-provided housing: The First World's Hidden Housing Arm', *Urban Studies*, jg. 30, nr. 8, p. 1331-1354
- Gemeente Almere (2006) *Ik bouw mijn huis in Almere. Competitie voor ontwikkelaars als onderdeel van het programma ikbouwijnhuisinalmere*, Almere
- Mullins, D. & T. Moore (2018) 'Self-organised and civil society participation in housing provision', *International Journal of Housing Policy*, jg. 18, nr. 1, p. 1-14
- Nul20 (2018) *Amsterdams college wil af van taakstelling zelfbouw*, 13 februari, [www.nul20.nl](http://www.nul20.nl)
- Parvis, A., D. Saxby, C. Cerulli & T. Schneider (2011) *A right to build. A next mass-housebuilding industry*, Architecture 00:/ & University of Sheffield, School of Architecture, Londen & Sheffield
- Savini, F. (2016) 'Planning, uncertainty and risk: the neoliberal logics of Amsterdam urbanism', *Environment and Planning A*, jg. 49, nr. 4, p. 857-875
- Van Karnenbeek, L. & L. Janssen-Jansen (2018) 'Playing by the rules? Analysing incremental urban developments', *Land Use Policy*, nr. 72, p. 402-409
- Wallace, A., J. Ford & D. Quilgars (2013) *Build it yourself? Understanding the changing landscape of the UK self-build market*, Centre for Housing Policy, University of York, York

# InBeeld

# Brutal

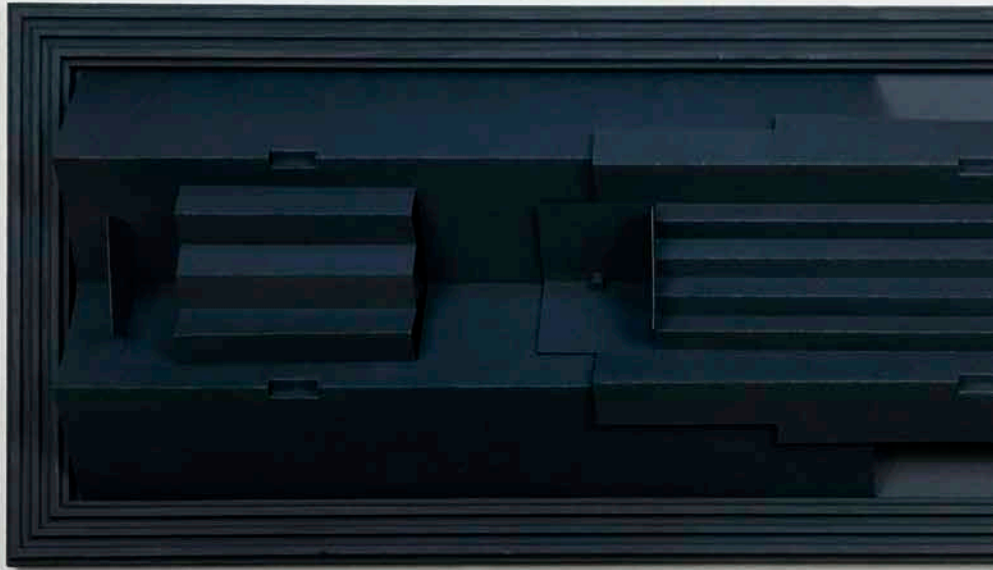
José Montoya is beeldend kunstenaar en maakt kleurrijke schilderijen van papier. Hij gebruikt technieken als vouwen, scheuren of knippen om zo intuïtief mogelijk te werken. Zijn werk gaat over licht en ruimte en kenmerkt zich door monochromie, herhaling, serialiteit en de directheid van de materialen die hij gebruikt. Hij laat zich onder andere inspireren door de Zero-beweging en het Brutalisme, een stroming in de architectuur die is ontstaan vanuit het Modernisme en die zijn hoogtijperiode kende in de jaren 50 tot en met 70. Typerend voor de stijl zijn blokachtige, geometrische en herhalende vormen.

‘Het idee dat een kunstwerk kan veranderen door het licht of de locatie waar het hangt, fascineerde me.’

De papieren sculpturale composities van Montoya veranderen voor je ogen. Door het gebruiken van één of twee kleuren creëren de vouwen een breed scala aan kleurnuances door de lichtval en de daarbij komende schaduwen. De vouwwerken bestaan meestal uit een enkel blad, soms uit twee. Het werk spreekt tot de verbeelding, sommige werken doen denken aan maskers, landschappen of architectuur, andere zijn abstractere vormen waarbij het vooral gaat om het gecreëerde ritme.

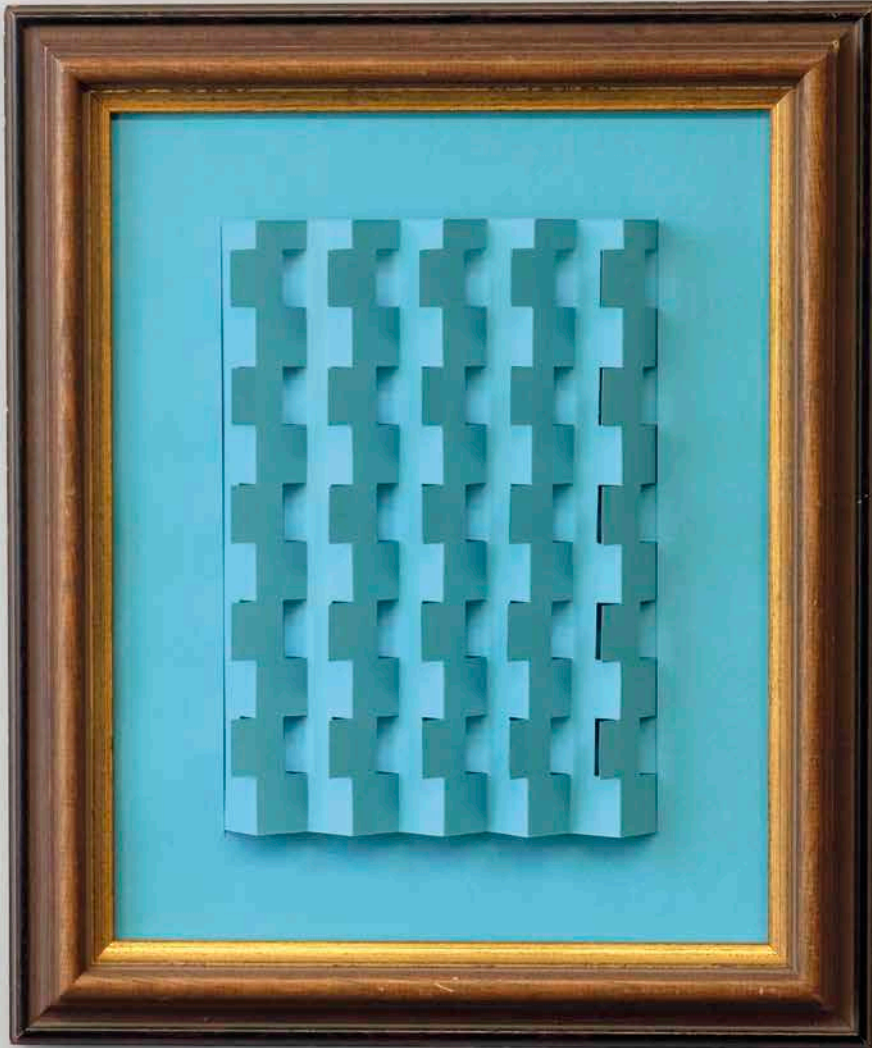
‘Mijn werk is abstract. Ik heb geen statisch idee over wat het is of moet zijn, mijn enige streven is om een nieuwe vorm in een oud kader te passen.’



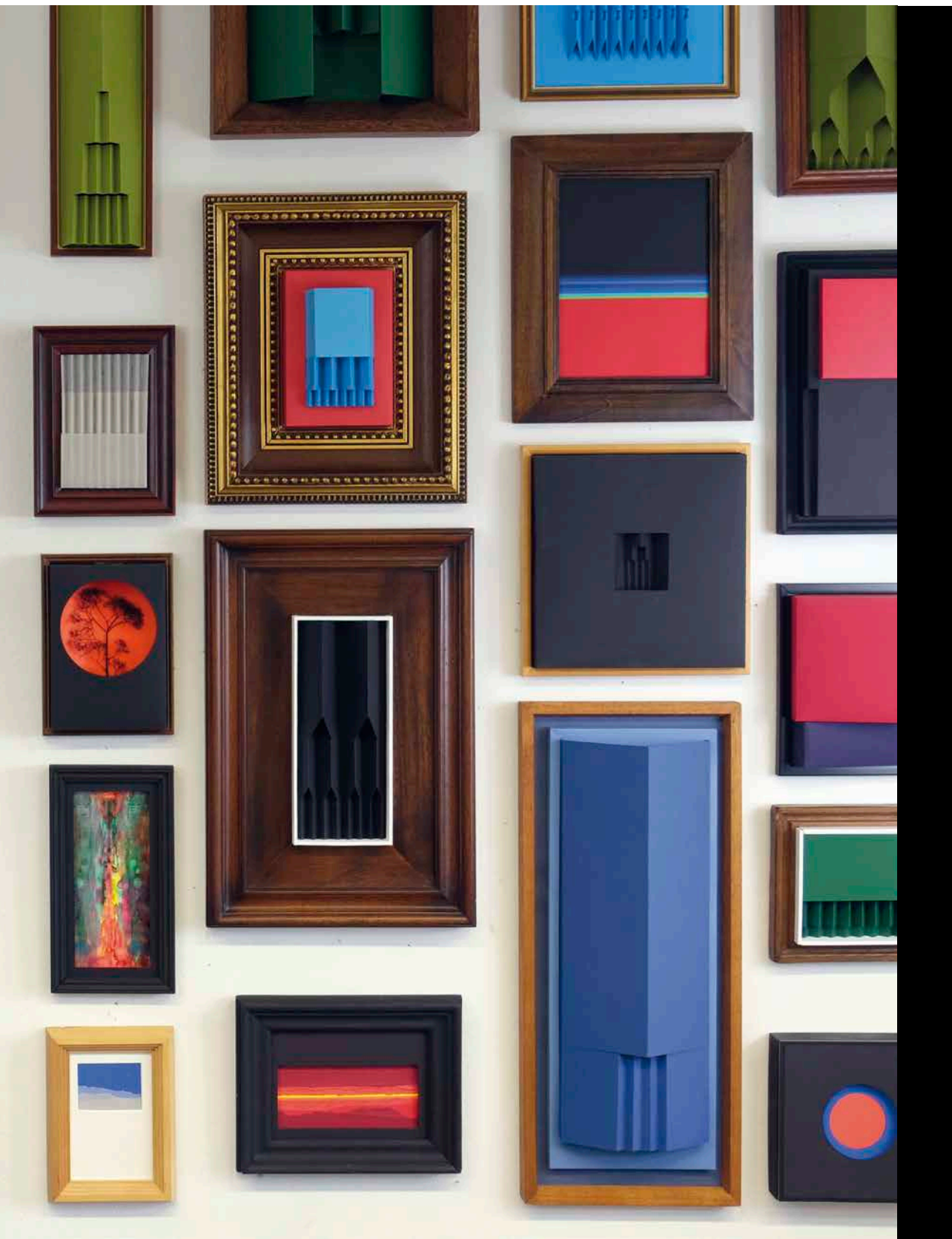


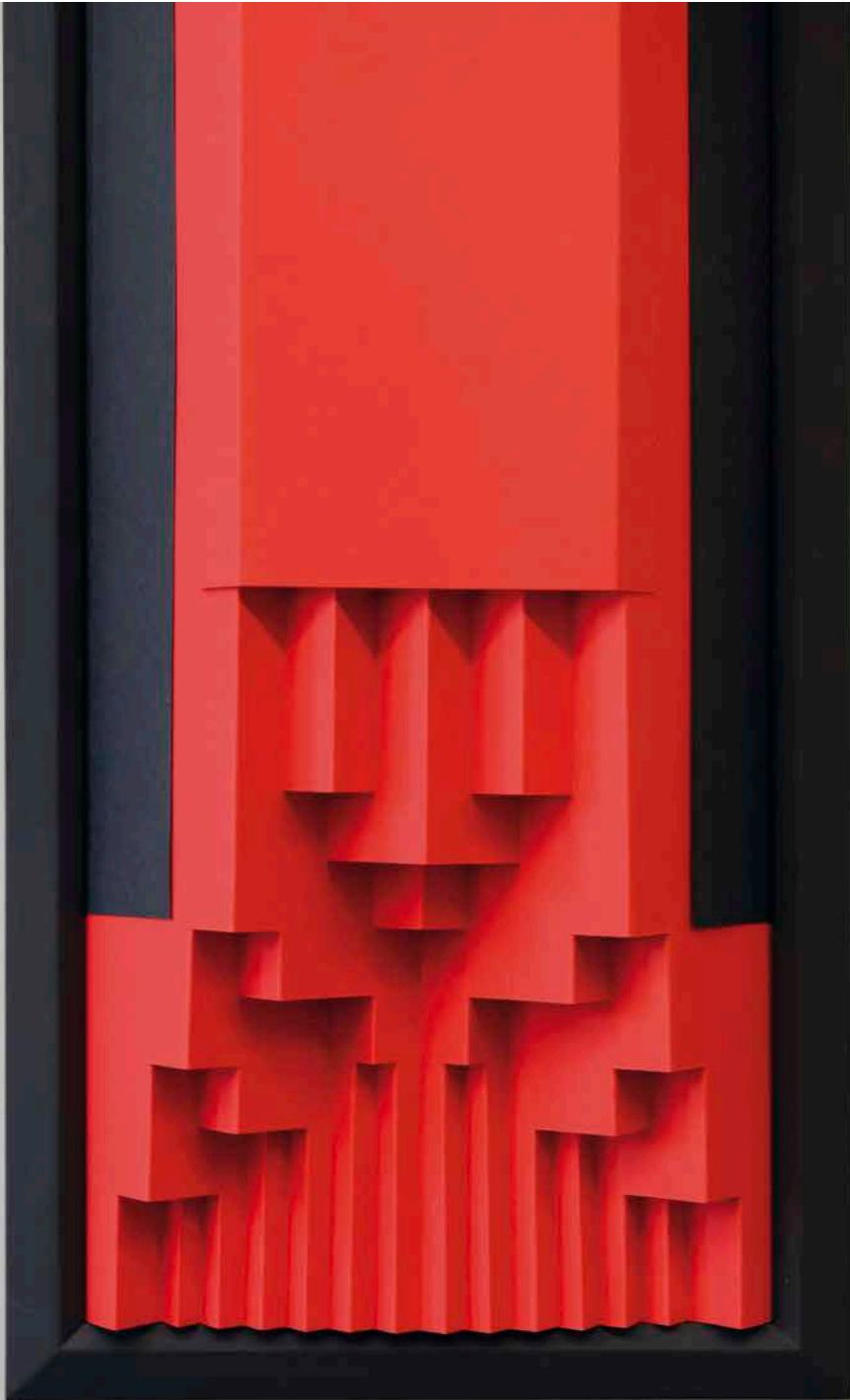












José Montoya (1979, Colombia) is beeldend kunstenaar en werkzaam in Amsterdam. Zijn atelier is onderdeel van de creatieve broedplaats ACTA. Hij exposeert op verschillende locaties: [www.josemontoya.nl](http://www.josemontoya.nl)

Teun Deuling

Foto's: Witteveen+Bos

# De Omgevingswet als voertuig van de energietransitie

**Volgens vooraanstaand landschapsarchitect Dirk Sijmons is ruimte hét speelveld waar de energietransitie wordt gewonnen of verloren. De Rijksoverheid stelt dan ook dat de energietransitie een integraal onderdeel moet worden van de ruimte. Hoewel er waardevolle initiatieven lopen, zijn er belangrijke obstakels die de ruimtelijke ordening moet overwinnen om dat te bereiken. Wat zijn deze obstakels en hoe kan de Omgevingswet deze wegnemen en zich tot voertuig van de energietransitie maken?**

Nederland staat voor een energietransitie waarbij het beperken van de CO<sub>2</sub>-uitstoot centraal staat. Het doel is om in 2050 een ingrijpend veranderproces naar een energiezuinige en duurzame samenleving te voltooien. De energietransitie kent eenzelfde logica als de pensioenopbouw: vroeg beginnen loont. Hier komt echter niet veel van. Als gevolg van de huidige economische groei neemt onze uitstoot de laatste jaren juist toe. De opgave voor 2050 wordt daarmee groter, terwijl de tijd wegtikt. Kortom, Nederland komt niet veel dichterbij het behalen van de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs. Er worden diverse oorzaken genoemd voor de achterblijvende transitie. Zo worden onze sterke (economische) afhankelijkheid van fossiele energiebronnen en een gebrekkig besef

van de urgentie en opgave van de energietransitie als redenen aangehaald. Dit zijn logische redenen, maar dat de ruimtelijke ordening als belangrijke oorzaak voor de trage transitie wordt benoemd (Vereniging Deltametropool, 2017) is opvallender.

Het belang van een tijdige energietransitie is onmiskenbaar, net als de ruimtelijke implicaties hiervan. De ruimtelijke ordening speelt hierin een cruciale rol (Sociaal-Economische Raad, 2017) en de Omgevingswet moet een belangrijk hulpmiddel zijn voor een succesvolle rolinvulling. Tegelijkertijd wordt de ruimtelijke ordening als oorzaak genoemd voor de achterblijvende transitie. Onduidelijk blijft echter welke obstakels de huidige ruimtelijke ordeningspraktijk opwerpt voor de



Energie-infrastructuur



Windturbines in industriegebied Eemshaven

energietransitie en of de Omgevingswet deze kan wegnemen.

In dit artikel volgt een analyse van de huidige ruimtelijke ordeningspraktijk en waarom deze een succesvolle energietransitie bemoeilijkt. De analyse leunt op drie probleemobservaties, waarbij telkens aandacht wordt besteed aan de Omgevingswet als mogelijke oplossing. Een eerste obstakel is dat in de ruimtelijke ordening weinig planmatig wordt gestuurd en de focus op individuele projecten ligt. Een tweede probleemobservatie is dat enkelvoudig ruimtegebruik centraal staat binnen de ruimtelijke ordening. Een derde obstakel is dat er binnen het werkveld veelal uitsluitend aandacht is voor wat zichtbaar is. Voordat deze obstakels in beeld worden gebracht, wordt allereerst ingegaan op de ruimtelijke relevantie van de energietransitie en de Omgevingswet.

### Omgevingswet als oplossing

Een CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening heeft een groter ruimtebeslag dan de bestaande, sterk van fossiele bronnen afhankelijke energievoorziening en is bovendien decentraal georganiseerd. Het huidige energiesysteem omvat een beperkt aantal energiecentrales dat via een landelijk distributiesysteem heel Nederland van energie voorziet. Een lokaal georganiseerd energiesysteem met warmtenetten,

wind- en zonneparken en biomassateelt kent een aanzienlijk grotere boven- én ondergrondse ruimteclaim (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Er is nou eenmaal veel ruimte nodig om met bijvoorbeeld windturbines hetzelfde vermogen te leveren als een energiecentrale. Deze ruimtevrage moet worden geacommodeerd binnen de schaarse ruimte waarin we wonen, werken, reizen en ontspannen. De ruimtelijke implicaties van de energietransitie en het belang hiervan voor de ruimtelijke ordening zijn dan ook aanzienlijk, zoals ook Sijmons' uitspraak onderschrijft.

Deze constatering heeft navolging gekregen bij de Rijksoverheid. In tegenstelling tot het Energieakkoord (Sociaal-Economische Raad, 2013), wordt het belang van de integratie van de energietransitie in de ruimte nu met klem benoemd (Rijksoverheid, 2016). Hierbij wordt veel verwacht van de Omgevingswet. Zo biedt de Omgevingswet onder meer handvatten om te komen tot een betere verdeling van lusten en lasten van energieprojecten, het vergroten van de lokale acceptatie en een integrale benadering. De Omgevingswet is een grootschalige wetgevingsoperatie waarmee een versimpeling en integratie van wetten en regels op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu wordt beoogd. Zo moeten burgers en bedrijven meer

ruimte en vertrouwen krijgen om hun initiatieven te ontplooiën en worden overheden gefaciliteerd om lokaal gestuurde afwegingen te maken, waarbij de fysieke leefomgeving in samenhang wordt beschouwd. Hierbij speelt ook dat de Omgevingswet ervan uitgaat dat de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving op het laagste schaalniveau ligt, oftewel bij gemeenten. De Omgevingswet beoogt bovendien een cultuurverandering binnen het ruimtelijk domein en treedt in 2021 in werking.

### **Obstakel 1: projectplanologie**

Binnen de ruimtelijke ordening is het onderbouwen van de haalbaarheid en wenselijkheid van individuele projecten centraal komen te staan en is het planmatig sturen op de achtergrond geraakt. De manier waarop de twee centrale instrumenten voor de ruimtelijke besluitvorming in Nederland worden ingezet, speelt hier een bepalende rol in. Het bestemmingsplan en de structuurvisie zijn onder de Wet ruimtelijke ordening de instrumenten voor respectievelijk de juridische normstelling voor het ruimtegebruik en het ruimtelijk strategisch beleid. Een structuurvisie heeft meerwaarde als actueel en concreet kader voor ruimtelijke ontwikkelingen. Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2012) volgt echter dat in veel gemeenten de structuurvisie niet meer actueel is of in zijn geheel ontbreekt. Daarbij blijkt in de praktijk dat een aantal structuurvisies dermate algemeen van aard is, dat het geen concrete basis geeft voor planmatige sturing. Daarnaast wordt het bestemmingsplan overwegend benut om het huidige grondgebruik vast te leggen en wordt er terughoudend omgegaan met het toekennen van nieuwe bouw- en gebruiksmogelijkheden. Het PBL (2011) spreekt dan ook terecht van projectplanologie. De inzet van het huidige instrumentarium heeft tot gevolg dat een initiatiefnemer doorgaans de haalbaarheid en (beleidsmatige) wenselijkheid van een concrete ruimtelijke ontwikkeling dient te onderbouwen. Er

zijn daarmee weinig plannen die ruimte bieden aan globale ontwikkelingen en niet verbonden zijn aan een concreet initiatief.

De vraag is in hoeverre de Omgevingswet deze projectenbenadering tegengaat en juist een meer planmatige sturing borgt. Allereerst is een grote kracht van de Omgevingswet dat het een cyclisch proces voorstaat, met andere woorden een proces waarin ruimte is voor continue bijsturing. Aan de hand van monitoring en evaluatie kunnen accenten worden verlegd in het omgevingsplan, als opvolger van het bestemmingsplan. De energietransitie is als snel veranderende opgave hier bij uitstek mee gebaat, mede door voortschrijdende technologische innovatie. Daarnaast maakt het omgevingsplan het makkelijker om gemeentebreed regels (bij) te stellen om juist die ene innovatie toe te staan of aanvullende ruimtelijke voorwaarden te stellen. Zo wordt ingesprongen op de leemte die zit tussen het bestemmingsplan, sterk gericht op het huidige grondgebruik, en de structuurvisie die weinig concreet kan zijn over een veranderlijke toekomst. Het ruimtelijk strategisch beleid van overheden wordt met de Omgevingswet vastgelegd in een omgevingsvisie, als opvolger van de structuurvisie. De energietransitie is er bij gebaat dat de omgevingsvisie een breed, integraal blikveld heeft. Naast traditionele thema's als wonen, bedrijvigheid en natuur komen zo ook ontwikkelingen als klimaatadaptatie en de energietransitie in beeld. De keerzijde van een brede, samenhangende scope is dat de omgevingsvisie een vrijblijvend karakter krijgt en zo onvoldoende sturend is. Het risico op globale omgevingsvisies wordt versterkt doordat voor een omgevingsvisie zonder concrete ontwikkelingen en kaders geen milieueffectrapportage hoeft te worden opgesteld. Een globale visie vergt dus minder onderzoeksinspanningen en daarmee geld en tijd. Een tijdige, gedragen energietransitie vraagt echter om heldere



Zonnepark nabij luchthaven Brussel



kaders en concrete, onderbouwde keuzes.

Bij gebrek aan een concreet ruimtelijk kader met ontwikkelruimte dragen de initiatiefnemers voor grootschalige duurzame energieprojecten op dit moment de volledige bewijslast. Zo ontstaat een eenzijdig planvormingsproces dat verwordt tot het 'er doorheen krijgen van een project' en een belangentegenstelling met de omgeving in de hand werkt. Deze dynamiek vergt veel tijd en het is dan ook niet vreemd dat de realisatie van een windproject nu tussen de vijf en tien jaar in beslag neemt (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2017). Dergelijke doorlooptijden geven toch te denken over het transitietempo. Voor energieprojecten blijft een zorgvuldig en participatief planproces altijd van belang. Gezien de ruimtelijke impact van bijvoorbeeld een windpark is dat maar goed ook. Lokale overheden kunnen de bewijslast voor initiatiefnemers verlichten door beleidsmatig heldere, actuele kaders te stellen en ontwikkelruimte te bieden met hun plannen. De Omgevingswet vraagt nadrukkelijk van lokale overheden om de ambitie te bepalen en staat een beleidscyclus voor die helpt doelen in de fysieke leefomgeving te verwezenlijken. Een helder kader kan bestaan uit een gebiedsgerichte keuze voor een bepaalde energieoplossing en het formuleren van ruimtelijke randvoorwaarden. Zo kan een gemeente zonneparken toestaan mits deze landschappelijk worden ingepast, maximaal vijf hectare beslaan en dat er natuurvrien-

delijke watercompensatie plaatsvindt voor de toename van het verhard oppervlak. Een andere mogelijkheid is om als gemeente in een wijk uitsluitend een warmtenet toe te staan als energiebron voor de verwarming van woningen, zodat de restwarmte van nabijgelegen industrie wordt benut. Het scheppen van heldere ruimtelijke kaders geeft duidelijkheid en verlicht de bewijslast van initiatiefnemers door de gemaakte keuzes. Een goed bestaand voorbeeld is het *Regioplan Windenergie* van de provincie Flevoland. De opgave is daar om een groot aantal, kleinere windturbines te saneren en op te schalen tot een kleiner aantal, grotere windturbines die ook samen meer energie opwekken. Voor deze opgave zijn concrete voorwaarden gesteld om lokaal gedragen doelen te verwezenlijken. Zo zijn plaatsingszones aangewezen om landschapsverrommeling tegen te gaan, krijgt de omgeving de mogelijkheid financieel te participeren en draagt de initiatiefnemer een gebiedsgebonden bijdrage af voor ruimtelijke kwaliteitsverbetering in de omgeving.

## Obstakel 2: functiescheiding

Een tweede constatering is dat binnen de ruimtelijke ordening de opvatting leeft dat de energietransitie alleen het inzetten op grootschalige opwekking van duurzame energie omvat, dit ingegeven door een voorliefde voor enkelvoudig ruimtegebruik. Zo richt het gesprek over de energietransitie zich al snel op de welbekende wind- en zonneparken. Reden hiervoor is dat functiemenging

en daardoor meervoudig ruimtegebruik door de jaren heen op de achtergrond zijn komen te staan. Functiescheiding is tot kunst verheven in de ruimtelijke ordening vanuit de noodzaak mens en omgeving te beschermen tegen de impact van milieubelastende activiteiten. Aan de hand van milieuzonering is een sterk vervuild milieu en in vele gevallen onaanvaardbaar woon- en leefklimaat met succes aangepakt. Functiescheiding is zo succesvol geweest dat nu juist de markt vraag opkomt naar gemengde woon-werkgebieden als Haven-Stad (Amsterdam) en de Haagse Binckhorst, waar bewoners bewust kiezen voor een omgeving waar wel eens hinder kan optreden.

De Omgevingswet kan met haar integrale benadering het meervoudig ruimtegebruik stimuleren. Een stevige steun in de rug hiervoor is dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal komt te staan in de beleidscyclus. Zo wordt afgestapt van de inzet van sectoraal gestuurde instrumenten, die functiescheiding in de hand helpen teneinde aan een bepaalde norm te voldoen. Door een duurzame, energiezuinige samenleving nadrukkelijk als kwaliteit te benoemen, komt niet alleen de negatieve impact van een energieoplossing in beeld. De positieve effecten van functiemenging krijgen dan ook een plek in de belangenafweging. Daarnaast kan ook de toegenomen flexibiliteit die de Omgevingswet biedt innovatieve oplossingen mogelijk maken, die nu op onoverkomelijke obstakels stuiten.

Een nieuwe benutting van de ruimte kan sterk bijdragen aan het succes van de energietransitie. Meervoudig ruimtegebruik staat hierbij centraal, waarbij wordt uitgegaan van functiemenging. Alle beschikbare ruimte wordt benut door bijvoorbeeld het stapelen van functies. Niet alleen door zonnepanelen op daken te leggen, maar ook door restwarmte van industrie te benutten voor de verwarming van nabijgelegen

woningen. Ruimtelijke ordenaars moeten dus op zoek naar slimme functiecombinaties. Functies die voorheen liever op afstand van elkaar werden gehouden.

### **Obstakel 3: focus op zichtbaar**

Meervoudig ruimtegebruik gaat niet alleen over slimme bovengrondse combinaties van functies. Waar de ruimtelijke ordening zich traditioneel focust op zichtbaar en bovengronds ruimtegebruik, spelen ook energieopslag en –besparing en de ondergrond een centrale rol binnen de energietransitie. Zo zijn energieopslag, bijvoorbeeld een thuisaccu voor zonne-energie als de zon niet schijnt, en besparing door woningisolatie hard nodig om de reductiedoelstellingen te bereiken. Het is namelijk praktisch onmogelijk ons huidige en toekomstige energieverbruik volledig te voeden met duurzaam opgewekte energie. Desondanks blijft de reflex bestaan te focussen op dat wat een merkbare ruimtelijke impact heeft. Daarnaast liggen de mogelijkheden voor geothermie en energieopslag en natuurlijk een groot deel van het netwerk voor energiedistributie ondergronds. De ruimtelijke ordening richt zich echter voornamelijk op het toedelen van de ruimte aan de gewenste vormen van het bovengrondse gebruik. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat bij de planvorming van stedelijke ontwikkelingen niet altijd aandacht is voor de mogelijkheden voor ondergrondse warmtenetten. Daarmee valt bij voorbaat al een doelmatige energieoplossing af. Wat niet zichtbaar is, blijkt soms ondergewaardeerd binnen het vakgebied.

Het is wel de vraag of de Omgevingswet verandering brengt in de traditionele focus op de bovengrond. Eigenlijk niet, want ook nu weerhoudt niets een gemeenteraad ervan ondergrondaspecten te ordenen met het bestemmingsplan. En ook het omgevingsplan kan verschillende functies in lagen over elkaar heen aan een locatie toewijzen. De grote winst is dat met de integrale benadering van de Omgevingswet de

ondergrond eerder binnen het blikveld van de ruimtelijke ordenaar komt. Dat er hard wordt gewerkt aan een driedimensionale vormgeving van het omgevingsplan helpt deze bewustwording (visueel) natuurlijk wel een handje.

## Toernooiveld met spelregels

Helder is dat de energietransitie een grote impact heeft op onze ruimte. Om dit toernooiveld met succes te bespelen, zijn er heldere spelregels nodig. Er is een noodzaak voor planmatige sturing op een duidelijke koers. Overheden, bewoners en bedrijven dienen samen een visie op de energievoorziening van de toekomst vorm te geven, die hiervoor als basis dient. Een brede blik op de energietransitie met aandacht voor besparing en opslag en het concreet benoemen van kaders voor energie-initiatieven is daarbij een eerste stap. Een sterk aan verandering onderhevige opgave als de energietransitie vraagt namelijk om een ruimtelijke ordening die stabiele kaders biedt en ruimtelijke kwaliteiten benoemt.

De Omgevingswet is met haar cyclische proces en integrale blik een stap in de goede richting. Een concrete visie op waarvoor welke energieoplossingen worden gekozen en welke ruimtelijke kwaliteiten we daarbij nastreven is daarmee echter niet gegarandeerd. Daarvoor is kennis nodig, begrip van de lokale ruimtelijke mogelijkheden en inzicht in de potenties voor verschillende energieoplossingen. Het is nu tijd om kleur te bekennen over hoe we 'Parijs' gaan halen. Investeren in een duidelijke, uitvoeringsgerichte visie is niet afdwingbaar en dat verandert met de Omgevingswet niet. Dit wordt op energievak echter voor een deel ondervangen met het regeerakkoord (VVD, CDA, D66 & Christen Unie, 2017). Dit schrijft namelijk voor dat er op korte termijn regionale energieplannen worden opgesteld. Er is dan toch het besef dat de sturingsfilosofie van de Omgevingswet, een van vertrouwen en uitvoering op

het laagste niveau, niet volstaat voor de energietransitie als acute, complexe opgave.

---

Teun Deuling (teun.deuling@witteveenbos.com) is adviseur ruimtelijke ontwikkeling bij advies- en ingenieursbureau Witteveen+Bos.

## Literatuur

Ministerie van Economische Zaken (2016)

*Energie rapport: transitie naar duurzaam*, Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011)

*Verkenning Energietransitie en Ruimte*, Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving (2011)

*Projectplanologie en de toekomst van het*

*bestemmingsplan*, Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving (2012) Ex-durante

*evaluatie Wet ruimtelijke ordening*, Den Haag

Provincie Flevoland (2016) Regioplan Windenergie

*Zuidelijk en Oostelijk Flevoland*, Lelystad

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2017)

*Monitor Wind op Land 2016*, Utrecht

Sociaal-Economische Raad (2013) Energieakkoord voor

*duurzame groei*, Den Haag

Sociaal-Economische Raad (2017) Geen energietransitie

*zonder ruimtelijke ordening*, Den Haag

Vereniging Deltametropool (2017) Energie & Ruimte -

*een nationaal perspectief*

VVD, CDA, D66 & Christen Unie (2017) Vertrouwen in de

*toekomst: Regeerakkoord 2017-2012*, Den Haag

Sigrid Pauwels en Esther van Zimmeren



# Juridische vragen in architectuur en stadsontwikkeling



Foto's: Marcel Heemskerck

Grote steden staan voor ingewikkelde ruimtelijke uitdagingen. Snelle en vernieuwende vormen van stadsontwikkeling zijn nodig die meer functies met elkaar verbinden, met minder ruimte, voor een groter aantal mensen, op een kwalitatieve manier. Er is sprake van complexe problemen waarvoor klassieke oplossingen vanuit één specifiek vakgebied niet volstaan. Ook beleidsmakers en ruimtegebruikers worden actief betrokken. Deze ontwikkeling roept - nieuwe - juridische thema's en overwegingen op. Wie 'ruimte' zegt, zegt immers ook 'recht'. Juristen willen daarom aansluiten als een proactieve en constructieve partner in dit proces. In deze bijdrage worden aan de hand van de Belgische context vier belangrijke juridische vragen besproken.

## Uitdagingen voor de grootstad

Grootsteden zijn knooppunten van functies zoals wonen, economie, transport en cultuur. Ze worden aangesproken om ruimte meer efficiënt te gebruiken. Omgekeerd biedt de grootstad ook een ideaal platform om oplossingen voor deze uitdagingen te faciliteren. Grootsteden hebben immers de geschikte schaalgrootte en voorzieningen om creativiteit, wetenschap en innovatie samen te brengen en kennis en ervaringen te delen. Op die manier kunnen zij voluit hun rol spelen als interactieve laboratoria, waar ruimtelijke oplossingen worden bedacht en uitgetoetst.

Complexe uitdagingen op een grote schaal, zogenaamde *wicked problems*, worden in verband gebracht met de literatuur over vernieuwingsprocessen (Chesbrough, 2011). Deze literatuur benadrukt het belang van kennisdeling en samenwerking en de rol van eindgebruikers. Kortom, de ontsluiting van vernieuwingsprocessen leidt tot betere oplossingen voor complexe problemen. Voor de uitdagingen van de stad betekent dit dat experts, zoals ruimtelijke planners, architecten, wetenschappers, ingenieurs en psychologen met elkaar samenwerken en beleidsmakers en ruimtegebruikers betrekken.

Welke rol speelt het recht bij de oplossing van *wicked problems* op het niveau van de stad? Wij identificeerden drie concrete juridische aanknopingspunten. Ten eerste is het belangrijk dat recht de wetenschap omarmt en zich systematisch inhoudelijk afstemt op nieuwe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Ten tweede kan het recht open en interdisciplinaire vormen van samenwerking tussen kennisdomeinen faciliteren en

ondersteunen. Ten derde moeten juristen voldoende academische creativiteit aan de dag durven leggen om nieuwe verbindingen te maken in het recht, over de grenzen van de traditionele rechtsgebieden heen. We hebben gezocht naar nieuwe ruimtelijke probleemstellingen die deze juridische aanknopingspunten concreter maken. Op basis daarvan zijn vier juridische onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vier onderzoeksvragen worden hierna toegelicht, samen met belangrijke juridische overwegingen die onderzoek verder aan kunnen sturen.

## Vraag 1: Rechtspositie van de architect

Er is in Europa geen systematisch rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd naar een volwaardig juridisch raamwerk dat een interdisciplinaire samenwerking tussen bouwactoren integreert. Verschillende juridische vragen zijn hier aan de orde, zoals de figuur en rol van de opdrachtgever, de onverenigbaarheid van professionele rollen in het bouwproces en gedeelde aansprakelijkheid. De toenemende complexiteit van de bouwprocessen en de nood aan nieuwe ruimtelijke oplossingen in grote stadskernen vragen om meer toegespitst juridisch denken.

De Belgische 'Architectenwet' van 1939 houdt vast aan het professioneel monopolie van de architect. Dat monopolie houdt in dat enkel een architect die verbonden is aan de Orde van Architecten, de eindverantwoordelijkheid draagt in een ontwerp- en bouwproces. De architect is verplicht om de andere actoren in het bouwproces te controleren, zoals de aannemers, studie bureaus of leveranciers. De Belgische wetgeving benadert dus het beroep van architect nog vanuit een traditioneel perspectief: de archi-

tect als solist, die de leiding neemt in een bouwproces met beperkte schaalgrootte, in een driehoeksverhouding tot de bouwheer en de aannemer. Rijmt deze driehoeksverhouding tussen architect, bouwheer en aannemer nog met de actuele tendensen in stadsontwikkeling en zal deze regelgeving nog aansluiten bij innovatieve stadsontwikkeling in de toekomst? De relevantie van het wettelijke monopolie van de architect in België wordt dan ook ten vraag gesteld (Uytterhoeven, 2016). Andere jurisdicties kennen dit monopolie immers niet - of niet meer -, zoals Nederland, Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten.

Complexe ruimtelijke ontwerpvragestukken worden het best via open interdisciplinaire samenwerking aangepakt, met oog voor betrokkenheid van beleidsmakers en burgers. Dit leidt onder meer tot nieuwe overwegingen wat betreft het auteursrecht; een architect kan het kopiëren van zijn ontwerp verbieden en zelf kan beslissen hoe het ontwerp wordt geëxploiteerd (economische rechten). Bovendien kan een architect bezwaar maken tegen veranderingen aan een opgeleverd bouwwerk door de eigenaar (morele rechten). Kan een interdisciplinair grootstedelijk ontwerp echter nog worden geclaimd door slechts één van de betrokken partijen, die zich opwerpt als auteur of is sprake van een veelheid van auteurs die samen hun rechten uitoefenen? En zo ja, hoe wordt verzekerd dat die rechten worden uitgeoefend op een manier die een effectieve aanpak van wicked problems niet in de weg staat? Bovendien kunnen innovatieve technologische vondsten, die een deel van de oplossing vormen voor wicked problems, worden beschermd op basis van octrooien. Het is dus van belang om ook de impact van de veranderende realiteit op

de intellectuele eigendomsrechten van de verschillende bouwactoren te onderzoeken.

## Vraag 2: Verhandelbare ontwikkelingsrechten

De VOR-techniek – een afkorting voor verhandelbare ontwikkelingsrechten – komt oorspronkelijk uit de Verenigde Staten, de zogenoemde *Transferable Development Rights*. De iconische ‘skyline’ van New York is bijvoorbeeld het resultaat van deze techniek. Ook in Europa zijn al beperkte ervaringen opgetekend met VOR. In Nederland werden projecten zoals ‘Ruimte Ruilen’ uitgerold. Toonaangevend Nederlandse juridisch onderzoek beklemtoont de inpasbaarheid van de VOR-techniek in de Nederlandse wetgeving ruimtelijke ordening en de interessante financiële compensatiemogelijkheden voor de overheid (Dieperink, 2009). De overheid vergoedt immers de landeigenaren die hun terrein niet ontwikkelen niet rechtstreeks, maar op een indirecte manier, namelijk via de verkoop van de ontwikkelingsrechten aan ontwikkelaars in de stad. Ook in Vlaanderen krijgt deze techniek steeds meer voet aan de grond.

De ruimtelijke uitdaging om stadskernen te verdichten houdt verband met een breed gedeelde bezorgdheid over de verharding van het grondoppervlak en de desastreuze effecten op het milieu. Het Vlaamse ruimtelijke beleid lanceerde in 2016 het ‘Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen’ (WBRV) en doelt onder meer op een betonstop tegen 2040. Hoe wordt dit aangepakt en waar kunnen juristen bijdragen?

Het Vlaamse Witboek lanceert een open overweging rond de introductie van

verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR) in Vlaanderen. Dit betekent dat de stedenbouwkundige ontwikkelingsmogelijkheden van een perceel - de zendende locatie - worden verplaatst naar een ander perceel - de ontvangende locatie. De ontwikkelingsmogelijkheden op de zendende locaties worden dan - vrijwillig of dwingend - beperkt, bijvoorbeeld via een bouwverbod of een vermindering van het bouwvolume. De betrokken landeigenaars ontvangen een compensatie voor deze waardedaling in de vorm van 'ontwikkelingsrechten'. Dit zijn extra stedenbouwkundige gebruiksmogelijkheden, zoals meer bouwlagen, voor de ontvangende locaties. De ontwikkelingsrechten kunnen tegen vergoeding worden overdragen aan landeigenaars en projectontwikkelaars in stadskernen.

Deze overweging betekent ook in Vlaanderen een belangrijke aanleiding om VOR te onderzoeken in de aanloop naar een nieuw 'Instrumentendecreet' voor de ruimtelijke ordening. De Vlaamse overheid stootte echter op juridische complicaties. Zo is de kwalificatie van VOR in de Belgische, respectievelijk Vlaamse, rechtsorde een probleem. Bijvoorbeeld de aanname dat een 'numerus clausus beginsel' geldt voor zakelijke rechten - dat het aantal zakelijke rechten wordt beperkt tot diegene die in de wetgeving zijn benoemd - is een spelbreker. Inmiddels wordt dit beginsel echter in de meest actuele rechtsleer ten gronde in vraag gesteld en zelfs weerlegd (Van de Voorde, 2017).

### Vraag 3: Adaptive Law

De aangewezen aanpak van complexe uitdagingen voor de stad stoelt op een



Adaptive law

open en interdisciplinaire samenwerking tussen diverse actoren: experts, beleidsmakers en ruimtegebruikers. Het juridisch kader mag dit samenwerkingsproces uiteraard niet in de weg staan. Deze overweging is sturend voor innovatief juridisch onderzoek naar een flexibele rechtstechniek waarbij recht zich snel en effectief aanpast aan een concrete ruimtelijke nood. Eén van de kernwaarden van het recht, namelijk rechtszekerheid, wordt daarbij tegen het licht gehouden.

Amerikaanse literatuur wijst op een interessant wetenschappelijk verband tussen klimaatverandering en innovatieve stadsontwikkeling enerzijds en juridische flexibiliteit en rechtszekerheid anderzijds (Humby 2014; Harper 2014). De concrete aanleiding was de ravage die in 2012 door orkaan Sandy werd aangericht in New York. Innovatieve en duurzame ruimtelijke oplossingen die het hoofd kunnen bieden aan terugkerend natuurgeweld op grote schaal staan hoog op de agenda. In deze context besloten de Rockefeller Foundation en de Hurricane Sandy Rebuild Task Force - opgericht door het U.S. Department of Housing and Urban Development - om een ontwerpwedstrijd rond stadsontwikkeling te lanceren: Rebuild By Design. De Rebuild by Design methode steunt op een totaalontwerp, als resultaat van een collaboratieve strategie. In plaats van verschillende oplossingen te verzamelen voor uiteenlopende problemen, staat een opzet centraal die diverse innovatieve oplossingen verbindt en integreert. Dat gebeurt via interdisciplinaire teams, samengesteld uit ruimtelijke planners, ingenieurs, architecten, wetenschappers, vastgoedexperten en diverse consultants. Ook Europa staat

voor vergelijkbare uitdagingen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een duurzaam kustlandschap.

Heropbouw en stadsontwikkeling vormen ook voor juristen een grote uitdaging, denk maar aan problemen met (statische) eigendomsstructuren en onteigening. Een veelheid aan juridische aspecten moet worden onderzocht en bijgestuurd, maar idealiter wordt ook het recht zelf een veerkrachtig systeem. Hiermee bedoelen we een dynamisch rechtssysteem, dat zichzelf voortdurend aanpast zodat het complexe ruimtelijke oplossingen faciliteert en niet afremt. Een aantal auteurs heeft in deze context *Adaptive Law* voorgesteld als alternatieve juridische techniek (Ruhl, 2014). In deze literatuur wordt een aantal voorwaarden voor veerkrachtig recht benoemd: het moet buiten de juridische logica durven treden, diverse interdisciplinaire doelstellingen integreren in een coherent systeem en een product zijn van iteratieve en participatieve bestuurlijke processen. De juridische klemtoon wordt dus verplaatst van het resultaat naar het proces. Ten slotte moet de juridische methode leren omgaan met onzekerheid. Deze laatste overweging is niet evident. Rechtszekerheid is immers een algemene en universeel geldende norm binnen een rechtstaat. *Adaptive Law* plaatst het begrip rechtszekerheid dus in een nieuw perspectief. Daarom is het zinvol om een systematische juridische studie op te zetten over de voorwaarden van veerkrachtig recht en rechtszekerheid in de context van ruimtelijke ordening.

#### **Vraag 4: Erfgoed in de stad**

Innovatieve stadsontwikkeling betekent niet dat de stad breekt met haar verleden. De ruimtelijke uitdaging bestaat erin

om het cultureel erfgoed te integreren. Cultuurhistorische *landmarks* hebben immers niet alleen een intrinsieke waarde als monument of landschap; ze geven bovendien betekenis aan de visuele relatie tussen ruimtegebruikers en de stad. Daarom raakt erfgoedbeheer ook aan sociaaleconomische ontwikkeling, zoals een gedeelde identiteit en recreatieve aantrekkingskracht. Verder zijn er raakvlakken tussen erfgoedbeheer en duurzaam ruimtegebruik. Deze kwestie staat bijvoorbeeld hoog op de agenda van de Vlaams Bouwmeester, wat betreft de herbestemming van kerken. Het is dus belangrijk om erfgoed mee te nemen in de dynamiek van innovatieve stadsontwikkeling.

Het internationale beleidskader rond de zorg voor het cultuurhistorisch patrimonium werd in 2011 uitgezet door UNESCO – Recommendation on the Historic Urban Landscape (HUL). Het betreft een niet-bindende aanbeveling over de geïntegreerde benadering van beleidsdoelstellingen rondom erfgoedzorg en sociaaleconomische ontwikkeling. De ‘HUL benadering’ betekent dat cultureel erfgoed eerst op lokale schaal in kaart wordt gebracht vanuit het visuele perspectief van de ruimtegebruiker; aansluitend wordt onderzocht op welke wijze het erfgoed wordt beschermd. Ten slotte wordt geëvalueerd of het lokale beleid aansluit bij de internationale aanbevelingen over erfgoedzorg, zoals duurzame stadsontwikkeling (Pereira Roders, 2014). UNESCO nodigt landen uit om deze oefening te maken. De betrokken landen engageren zich om telkens voor een periode van vijf jaar te rapporteren en ervaringen met elkaar te delen. Dit jaar zijn België en Nederland aan de beurt.

De HUL benadering kan ook worden gekoppeld aan het concept Adaptive Law, zoals behandeld in vraag 3. Het belang van systematische monitoring van erfgoedreggeving en onderliggende interactieve processen tussen publieke en private erfgoedactoren, erfgoedwetenschappers en ruimtegebruikers sluit naadloos aan bij Adaptive Law. Het aspect handhaving wordt evenwel ongemoeid gelaten. Het internationale erfgoedbeleid wordt dus niet opgelegd of afgedwongen. Met meer systematisch rechtsvergelijkend onderzoek wordt beoogd om dit thema verder uit te werken en concrete aanbevelingen te formuleren.

## Interdisciplinaire oplossingen

Complexe ruimtelijke uitdagingen op het niveau van de grootstad zijn wicked problems. Oplossingen stelen op collaboratieve interdisciplinaire strategieën. Ook het recht is daarbij van fundamenteel belang, meer bepaald juridische innovatie en adaptatie. Via vier juridische onderzoeksvragen - in de Belgische context, maar met aanknopingspunten voor internationale rechtsvergelijking - maken we een aanzet om deze thema's op de kaart te zetten. Op het niveau van bouwprocessen (vraag 1) speelt de architect niet langer de hoofdrol. De architect maakt deel uit van een interdisciplinair team dat alternatieve woonvormen bedenkt en realiseert met minder ruimte. Juristen zijn aan zet om de wetgeving te verbinden met deze nieuwe bouwrealiteit. Op het niveau van de ruimtelijke ordening (vraag 2) blijkt dat de actuele juridische instrumenten niet altijd leiden tot de gewenste kernverdichting. Juristen zijn aan zet om de inpasbaarheid van effectieve, alternatieve instrumenten, zoals VOR, te onderzoeken. Op het niveau

van de onderliggende rechtstechniek (vraag 3), kwam naar aanleiding van de heropbouw van New York na orkaan Sandy aan het licht dat het juridisch kader voor stadsontwikkeling stroef en langzaam is. Het werkt onvoldoende faciliterend. Een veerkrachtige stad blijft bovendien, na de heropbouw, bestand tegen nieuwe natuur-rampen. Op het niveau van de governance van het cultureel erfgoed (vraag 4) kwam opnieuw de nood aan een adaptieve rechtstechniek aan het licht. De klemtoon ligt hier op een flexibele vertaling van internationale beleidsprincipes naar een aangepaste lokale schaal en handhaving.

Deze bijdrage is meteen ook een open oproep aan alle belanghebbenden die hierover willen meedenken.

property structures', *Journal of Evolutionary Economics*, jg. 24, nr.2, p. 335-355

Humby, T.L., [2014] 'Law and Resilience: Mapping the Literature', *Seattle Journal of Environmental Law*, jg. 4, nr. 1, p. 85-130

Pereira Roders, A.R. [2014] 'Cultural heritage management: power, values and identity', *Antiquity*, jg. 88, nr. 340, p. 663-666

Ruhl, J.B. [2014] 'Managing systemic risk in legal systems', *Indiana Law Journal*, jg. 89, nr.2, p. 559-603

Uytterhoeven, K. [2016] *De architect in de 21e eeuw*.

*Beschermde ondernemer of (vogel)vrij beroep? De wet van 20 februari 1939: 75 jaar*, Uitgeverij Intersentia, Antwerpen - Cambridge

Van de Voorde, J. [2017] *De verkrijgende verjaring*.

*De nalatenschap van Rome heroverwogen*, Doctoraal Proefschrift Universiteit Antwerpen, Antwerpen

---

Het open onderzoeksforum 'Metropolitan Legal Lab' (MLL) werd in 2014 opgericht aan de Universiteit Antwerpen door Sigrid Pauwels (juriste, docent aan de Faculteit Ontwerpwetenschappen gespecialiseerd in Bouwrecht, Onderzoeksgroep Stadsontwikkeling) en Esther van Zimmeren (onderzoeksprofessor aan de Faculteit Rechten gespecialiseerd in het Intellectueel Eigendomsrecht, Onderzoeksgroep Government & Law). sigrid.pauwels@uantwerpen.be; esther.vanzimmeren@uantwerpen.be.

## Literatuur

Chesbrough, H. & Bogers, M. [2014] 'Explicating Open Innovation: Clarifying an Emerging Paradigm for Understanding Innovation', in: Chesbrough, H., Vanhaverbeke, W. & West, J., *New Frontiers in Open Innovation*, Oxford University Press, Oxford

Dieperink, M. [2009] *Verhandelbare ontwikkelingsrechten: grondbeleidsinstrument voor baatafoming en verevening*, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag

Harper, D. [2014] 'Property rights as a complex adaptive system: how entrepreneurship transforms intellectual

Jeroen van Schaick en Rixt Bos

# Flexibiliteit: weg uit de juridische fuik



Figuur 5 Visie Bodegraven Centrum. Gemeente Bodegraven Reeuwijk, 2016.

**Flexibiliteit in gebiedsontwikkeling lijkt hét toverwoord dat problemen van leegstand, ongewenste ontwikkelingen, stagnerende processen of gebrek aan initiatieven kan oplossen. In de praktijk wordt vaak gewezen op juridische belemmeringen voor flexibiliteit in gebiedsontwikkeling, welke alleen juridisch opgelost kunnen worden. De sleutel blijkt echter ook in flexibele processen te zitten, passend bij de gebiedsopgave. Tegelijkertijd is het nog geen uitgemaakte zaak dat meer flexibiliteit ook echt tot grotere omgevingskwaliteit leidt.**

Gemeenten zijn druk aan het experimenteren met nieuwe regels om meer flexibiliteit in planvorming te brengen. De sleutel zit echter niet in andere regels zoals ruime functieomschrijvingen of uitwisselbare milieunormen. Flexibiliteit in houding en procesontwerp rondom ruimtelijke plannen is minstens zo belangrijk. Gemeenten verwachten veel van flexibele plannen om ingewikkelde gebiedsprocessen op gang te brengen en richting te geven, zonder terug te willen vallen op blauwdrukplanning. De behoefte aan dit soort regels en plannen in gebiedsontwikkeling lijkt vooral voort te komen uit de behoefte om ondanks onzekerheid toch ontwikkelingen mogelijk te kunnen maken. De Crisis- en Herstelwet en pilots in aanloop naar de Omgevingswet ondersteunen een juridische insteek van flexibiliteit. De effecten van veranderingen in regels op bouwen en herontwikkeling zijn nog nauwelijks waarneembaar. Het proces naar nieuwe, flexibele regels blijkt wel op korte termijn een trigger voor een andere manier van werken. Alleen het gesprek over flexibiliteit kan gebiedsprocessen al verder helpen.

In dit artikel zetten wij uiteen dat flexibiliteit maatwerk is. Maatwerk dat tot stand komt door juridische instrumenten te combineren met het nadenken over doelen van de flexibiliteit en het zoeken naar nieuwe gebiedsprocessen.

Gemeenten blijken juridische flexibiliteitsinstrumenten echter nogal eens als scothagel in te zetten, dan is er altijd wel iets raak. Wij vragen ons in dit artikel af waarom gemeenten inzetten op flexibiliteit en welke aanpak kansrijk is.

Dit artikel is gebaseerd op bevindingen uit een verkenning naar flexibiliteit in gebiedsontwikkeling binnen het Actieprogramma Slim Ruimtegebruik van de provincie Zuid-Holland (Bos & Schaick, 2016). Voor deze verkenning is gebruik gemaakt van deskresearch en interviews binnen de provincie en met verschillende gemeenten in Zuid-Holland. Aanvullend zijn een tweetal werksessies gehouden. Zes specifieke casussen van flexibiliteit in gebiedsontwikkeling in verschillende gemeenten in de provincie Zuid-Holland zijn onderzocht.

### **Waarom flexibiliteit?**

Verschillende onderzoeken naar flexibiliteit in gebiedsontwikkeling geven aan dat flexibiliteit in de praktijk gaat om het creëren van ruimte om te kunnen anticiperen op onzekerheden en onvoorspelbaarheid (zie bijvoorbeeld Bergevoet & Van Tuijl, 2013; De Zeeuw et al., 2012; Hoorn et al., 2016; Visser et al., 2015). Deze onzekerheden en onvoorspelbaarheid ontstaan doordat de context en omstandigheden van gebiedsontwikkeling veranderen (Bergevoet & Van Tuijl,

**Figuur 1 Vier drijfveren om naar flexibiliteit in planvorming te streven**

	KORTE TERMIJN (context bekend)	LANGE TERMIJN (context onbekend)
ONTWIKKELING 'BEKEND'	zo snel mogelijk willen realiseren: versnellen door flexibel om te gaan met regels en flexibele houding overheid	open houden van een beperkt aantal opties voor een bekende ontwikkeling om in te spelen op veranderende omstandigheden
ONTWIKKELING 'ONBEKEND'	flexibiliteit gewenst om tijdelijk iets te realiseren: tijd overbruggen en/of vliegwieleffect realiseren	onbekende ontwikkelingen uitnodigen en mogelijk maken door flexibele regels en houding overheid: adaptief plannen

2013). Rakers en collega's (2010) concluderen dat onzekerheden vooral worden gestimuleerd door maatschappelijke en economische veranderingen. Afgeleid van de interviews en de literatuur onderscheiden we in figuur 1 vier drijfveren om met flexibiliteit aan de slag te gaan.

Uit de gehouden interviews blijkt dat gemeenten niet scherp definiëren waarom ze meer flexibiliteit willen. Hierdoor ontstaat onzekerheid over de relevantie van verschillende flexibiliteitsinstrumenten voor het gebied. Pilots starten vaak vanuit een drijfveer om de toekomst open te houden, maar in de praktijk trechteren oplossingen vaak op flexibiliteit om op korte termijn te kunnen versnellen.

Gemeenten blijken beperkingen te ervaren om flexibiliteit in te bouwen in gebiedsontwikkelingen. Juridische (on)mogelijkheden worden vaak ervaren als zo'n belemmering, terwijl flexibiliteit juridisch gezien niets nieuws is. De opeenvolgende wetten ruimtelijke ordening waren juist gericht op het ontwikkelen van regels om flexibel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen of omstandigheden (Aerts, 2016). De beperking voor flexibi-

liteit lijkt daarom vooral te liggen in de kennis van de (juridische) mogelijkheden en de manier waarop met flexibiliteit gewerkt kan worden: een wisselwerking tussen juridische- en procesfactoren.

## Principes en invalshoeken

Hoewel veel door de Rijksoverheid gestimuleerde experimenteren met flexibiliteit juridisch zijn ingestoken, blijkt uit de interviews met gemeenten dat het toepassen van juridische principes in specifieke gebieden uiteindelijk vaak niet leidend is bij het creëren van meer flexibiliteit. Op een andere manier werken aan gebiedsontwikkeling vinden gemeenten minstens zo belangrijk. Gemeenten blijken zich in de praktijk vaak meer op een cultuurverandering in gebiedsontwikkeling te richten – meer met initiatiefnemers, open proces, een waaier van instrumenten – dan op juridische vernieuwing. Om deze wisselwerking tussen juridische- en procesfactoren bij flexibiliteit in gebiedsontwikkeling beter te begrijpen, zijn in onze verkenning zes juridische principes voor flexibiliteit uitgelicht en drie invalshoeken voor de aanpak van het werken met flexibiliteit in gebiedsontwikkeling in beeld gebracht (figuur 2).

Binnen de juridische principes in figuur 2 zijn drie soorten te onderscheiden. Het eerste principe, *functioneel flexibel bestemmen*, wordt veelvuldig toegepast. Hierbij gaat de bestemming uit van globale functies en kwaliteiten. Bij functies kan gedacht worden aan vlakken met een bestemming 'gemengd', waar de flexibiliteit vooral zit in de uitwisselbaarheid van optionele programma's in de toekomst. Bij kwalitatieve beschrijvingen wordt meer uitgegaan van de aard of

het milieu van een gebied, waarbij door bredere interpretatie flexibiliteit ontstaat. Voorbeelden zijn bestemmingen 'woongebied' of 'centrum' of meer milieutechnische omgevingskwaliteiten. In de gebiedsontwikkeling van Rijnhaven-Oost past de gemeente Alphen aan den Rijn bijvoorbeeld een mengpaneel voor *omgevingskwaliteit* toe als sturingsinstrument. Een ander principe dat zich richt op de inhoud van bestemmingsplannen is het definiëren van *gebiedsenveloppen*,

**Figuur 2** Juridische principes en procesprincipes voor flexibiliteit in gebiedsontwikkeling

Benadering	Focus	Principes	
JURIDISCHE BENADERING	Inhoud van bestemmingsplannen	- Functioneel flexibel plannen	
		- Mengpaneel omgevingskwaliteiten	
		- Gebiedsenveloppen: differentiëren in flexibiliteit tussen gebieden	
		- Negatief bestemmen	
	Timing van juridisch vastleggen	- Initiatieven uitlokken met niet-juridische gebiedsvisie	
		- Uitstellen van juridische formaliseren bestemming tot initiatief zich aandient	
PROCESBENADERING	Totstandkoming van afwegingen	- Integrale afweging (trade-off) tussen waarden en tussen normen juridisch organiseren in planvorm	
		Uitnodigen van initiatieven	- Geen eindbeeld
			- Kwaliteitsbeelden zijn leidend
Match tussen gebied, opgave en instrumenten	Centrale rol voor eindgebruikers	- Gebiedsanalyse met stakeholders	
		- Potentie, urgentie en mate van invloed bepalen instrumentarium	
		- Instrumentarium kan zowel rigide en juridisch zijn als heel open en procesmatig, afhankelijk van de analyse van de opgave	
	Dynamische ontwikkelkaders	- Gebruik van scenario's of ontwikkelopties	
		- Richtinggevende waarden en normen	
	- Kaders passen zich aan aan de situatie in plaats van andersom		

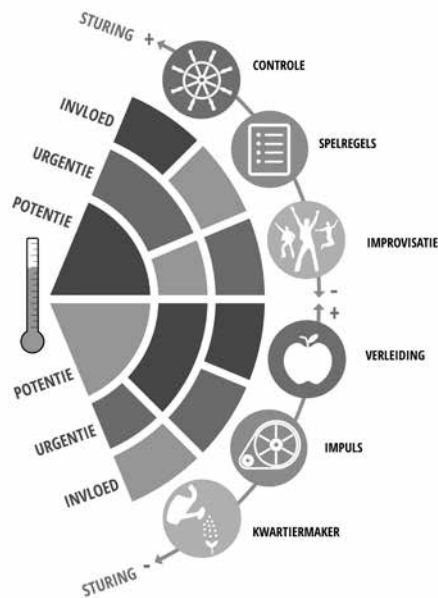
waardoor binnen en buiten de envelop verschillende mate van flexibiliteit wordt geregeld (Bomhof & Oosterkamp, 2013). Bij *negatief bestemmen* ontstaat flexibiliteit door alleen te regelen wat niet mag, in plaats van voorschrijven wat wel mag. Een tweede soort principe, gericht op flexibiliteit in de tijd, bouwt voort op het al langer bestaande juridisch instrumentarium van een moederplan met uitwerkingsverplichtingen, afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden. Hier wordt in lopende projecten verder mee geoefend. Zo wordt onder andere in de Binckhorst, Den Haag, een pilot uitgevoerd om te werken met een Omgevingsplan. Dit is de nieuwe planfiguur uit de Omgevingswet. Gemeente Den Haag zoekt naar een vorm die globale richtlijnen aan de voorkant geeft zodat de afweging over projecten in een later stadium kan plaatsvinden. Wij zijn in onze verkenning verschillende vormen van flexibiliteit in de tijd tegengekomen. Ontwikkelingen en initiatieven hangen in dit geval sterk af van de zekerheden (zoals afspraken, kwaliteiten, massa) die partijen aan de strategie kunnen ontlenuen.

Een derde principe, nog nauwelijks toegepast en uitgewerkt, is dat *integraliteit in juridische afwegingskaders*, zoals bijvoorbeeld beoogt met de Omgevingswet, *leidt tot flexibiliteit*. Flexibiliteit zou hierbij vooral ontstaan door meer openheid en transparantie in het proces en toepassing van een combinatie van passende juridische instrumenten voor flexibiliteit. Binckhorst in Den Haag en Rijksoost in Alphen zijn voorbeelden waarin de gemeenten stappen zetten voor de toepassing van dit principe.

## Naar anders werken

Uit onze verkenning werd duidelijk dat de juridische principes voor meer flexibiliteit meestal gepaard gaan met een andere manier van werken in gebiedsontwikkeling. We brengen hier drie invalshoeken

in beeld die gaan over het proces (figuur 2). Als eerste is de afgelopen jaren een benadering opgekomen gericht op zogenoemde 'organische' ontwikkeling en uitnodigingsplanologie. Hierbij wordt niet gewerkt vanuit eindbeelden, maar vanuit gecombineerde kwaliteitsbeelden ('nooit af, altijd klaar'), en processturing met een centrale rol voor eindgebruikers. Een tweede principe is het matchen van de mate van flexibiliteit en ruimtelijke processtrategie met de specifieke gebiedsopgave. In de 'strategiewijzer', ontwikkeld door Urhahn Urban Design (Urhahn, 2015; figuur 3), wordt voor het kiezen van de wijze en mate van sturing een methode voorgesteld welke zich richt op inzicht in het gebied. Dat wil zeggen, inzicht in de potentie, de urgentie van het aanpakken en de invloed van de gemeente op de ontwikkeling. Op basis hiervan kan gekozen worden voor het geven van een impuls, het verleiden van partijen, of juist voor een sterke sturing met spelregels of strakke regelgeving (Distelbrink et al., 2016).



Figuur 3. De Strategiewijzer van Urhahn Urban Design

Een alternatieve benadering gaat uit van planvorming bestaande uit startbeelden, dynamische ontwikkelkaders die zich aanpassen in elke stap van ontwikkeling en het gebruik van opties en toekomstscenario's voor het gebied (Bergeroet & Van Tuijl, 2013). Hierbij is het ontwikkelen van richtinggevende waarden en normen voor omgevingskwaliteit een belangrijk element. Deze kunnen in meer of mindere mate vastgelegd worden in juridische kaders; en in verschillende fasen van het gebiedsproces. In Binckhorst, Lammenschansdriehoek en Rijnhaven-Oost zijn in verschillende combinaties elementen van deze aanpak toegepast.

### Lammenschansdriehoek

Om de leegstand te verminderen en de samenhang te verbeteren wil de gemeente Leiden het gebied van de Lammenschansdriehoek transformeren naar een gemengd stedelijk gebied. Als vliegwielen voor ontwikkeling heeft de gemeente naast het NS-station Lammenschans op traditionele wijze een studentencampus ontwikkeld. Voor verdere ontwikkeling neemt de gemeente een meer faciliterende rol aan en is de markt aan zet om te initiëren en realiseren.

De gemeente wil met een ontwikkelstrategie voor het gebied partijen prikkelen om te ontwikkelen (figuur 4). Deze ontwikkelstrategie geeft niet alleen kaders maar vooral ook ruimte. Flexibiliteit is een belangrijk uitgangspunt voor deze strategie. De flexibiliteit in de gedefinieerde kaders van de ontwikkelstrategie zit in de tijd die ontwikkeling kan kosten (fasering), in het programma dat mogelijk is (functievrijheid en -menging), en in het volume van de bebouwing (bouwenveloppen).

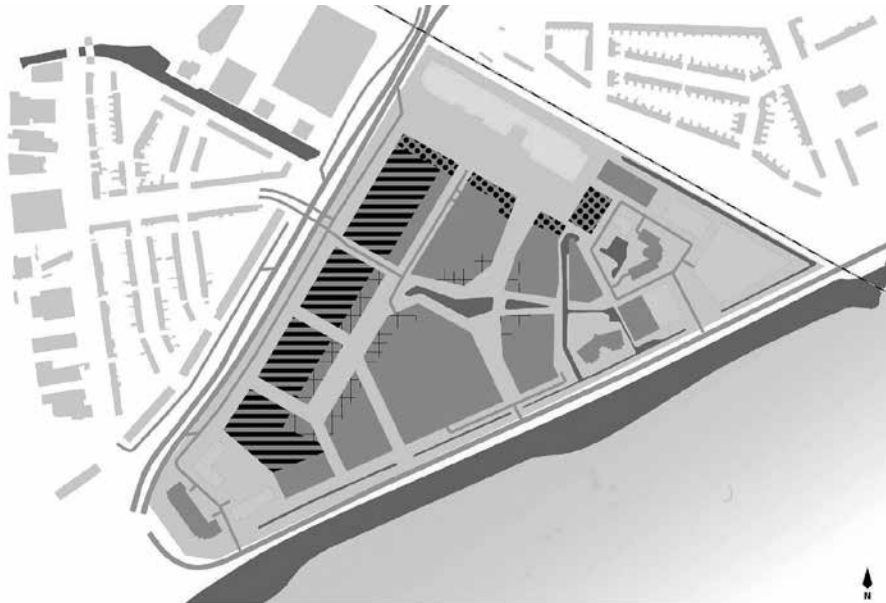
Flexibiliteit in bebouwingsmogelijkheden wordt gegenereerd door opgenomen bouwenveloppen. Deze geven kaders voor maximale hoogtes, breedtes en

rooilijnen per kavel, waarbinnen verdere ontwikkeling naar eigen inzicht van de ontwikkelaar mogelijk is. Flexibiliteit in het programma wordt gegenereerd door de brede functiedefinities in een groot deel van het gebied. Hierdoor is bijvoorbeeld (vernieuwende) functiemenging mogelijk. Daarnaast wordt door de gemeente niet gestuurd op hoeveelheden van bepaalde functies, tenzij er vanuit beleid restrictief mee om moet worden gegaan. Flexibiliteit in tijd wordt gecreëerd doordat de ontwikkelstrategie geen eindplan is. Ontwikkeling wordt in juridische zin gefaseerd mogelijk gemaakt: op het moment dat er initiatieven zijn.

Om te werken met een ontwikkelstrategie lijkt vertrouwen cruciaal. Vooral omdat dit instrument de gemeentelijke beleidskaders weergeeft, maar geen juridische grondslag heeft. Een initiatief wordt getoetst aan de ontwikkelstrategie, alvorens een deelbestemmingsplan wordt opgesteld. Om in deze context van juridische onzekerheid toch vertrouwen in de markt te creëren is het belangrijk voldoende massa mogelijk te maken. De mogelijkheden in Lammenschansdriehoek leken in 2016 voldoende vertrouwen te creëren, omdat verschillende initiatieven uit de markt kwamen.

### Centrum Bodegraven

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk is op zoek naar manieren om in de context van veranderende omstandigheden de binnenstad van Bodegraven leefbaar te houden. Het kernwinkelgebied kent veel leegstand, mede doordat al voor langere tijd ook winkels in aanloopstraten zijn gevestigd. Het vigerende bestemmingsplan is volgens de gemeente te weinig gericht op een compact kernwinkelgebied waar deze tijd om vraagt. Om de leegstand in de kern aan te pakken heeft de gemeente een binnenstadsvisie opgesteld, waardoor ze meer grip en sturing krijgen op dit gebied (figuur 5).



Figuur 4 Ontwikkelkaart voor de Lammenschansdriehoek met richtinggevende uitspraken per bouwenvelop voor het gebiedsprogramma. De ontwikkelstrategie voor Leiden Lammenschans omvat ontwikkelkaarten voor programma en bebouwing. Deze geven de kaders en ruimte voor flexibele invulling voor initiatieven.

In het centrum wordt gebruik gemaakt van een gemengde bestemming, 'centrum'. Binnen deze bestemming zijn bepaalde specifieke functies rechtstreeks toegestaan en andere functies mits er een aanduiding is opgenomen. Het blijkt echter dat deze specifieke aanduidingen in sommige gevallen nog te beperkend werken om gewenste initiatieven toe te kunnen staan. Tegelijkertijd dwingt bestaan nog steeds een spanningsveld wat zorgt dat voor bepaalde aspecten sturing wenselijk blijft. Hiervoor is maatwerk en afwegingsruimte per initiatief nodig.

De gemeente zoekt naar instrumenten om enerzijds ruimte te geven aan initiatieven en mengvormen die nu niet mogelijk zijn, en anderzijds om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. In de zoektocht naar een leefbare binnenstad ziet de gemeente flexibiliteit dus als mogelijk één van de oplossingen, maar alleen als deze gericht wordt ingezet. In een keer

veel vrijgeven levert spanningen op met kwaliteit. Ook in deze ontwikkeling lijkt het dus een proces van leren, uitproberen en experimenteren wat wel of niet kan. Zo heeft de gemeente een festival georganiseerd waar iedereen input kon geven voor de nieuwe binnenstadsvisie. Dit maakt duidelijk dat naast juridische oplossingen ook gezocht wordt naar andere werkwijzen, rollen en houdingen van overheid, markt, burgers en andere stakeholders.

### Zet in op procesinnovatie

Juridisch blijken in de praktijk weinig belemmeringen te bestaan om gebieden flexibel te ontwikkelen, zeker met de introductie van de Crisis- en Herstelwet. De komst van de Omgevingswet wordt door gemeenten aangepakt om te experimenteren met flexibiliteit. De grootste vernieuwing zit echter in de werkwijze die gepaard gaat met nieuwe juridische instrumenten. Wij pleiten voor een

grotere nadruk op procesinnovatie in experimentenprogramma's rondom de Omgevingswet.

Wat betreft het experimenteren en inzetten van flexibiliteit, zijn uit onze verkenning twee belangrijke aandachtspunten en aanbevelingen naar voren gekomen. Ten eerste zien wij dat effectieve flexibiliteit maatwerk is, terwijl flexibiliteitsinstrumenten nu vaak als schothagel worden ingezet. Het is zaak om met flexibiliteitsinstrumenten – juridisch én procesgericht - aan te sluiten bij het karakter van het gebied en de gebiedsopgave. Hierbij is het belangrijk dat flexibiliteit geen doel op zich wordt. Alleen het nadenken over flexibiliteit zou in sommige gevallen een gebiedsontwikkeling al verder kunnen brengen. Hierbij moet de gebiedsopgave leidend blijven waardoor de aanpak van flexibiliteit dus steeds anders zal zijn. De kwaliteit van de uitkomst van een gebiedsproces is daar sterker afhankelijk van dan van het juridische instrument.

Ten tweede kan het vergroten van flexibiliteit ook leiden tot ongewenste vormen van onzekerheid en onverwachte, ongewenste neveneffecten. Het is daarom belangrijk dat er geïnvesteerd wordt in vertrouwen tussen de verschillende belanghebbenden. Flexibiliteit vraagt daarbij om een faciliterende rol van de overheid. Voorbeeldprojecten kunnen daaraan bijdragen. Werken met flexibiliteit blijkt een kwestie van durven, uitproberen, experimenteren, evalueren en leren. Het is belangrijk om juist voor procesinnovatie ruimte en tijd te maken. Opvallend is dat wij nog weinig tot geen voorbeelden konden vinden waar meer flexibiliteit aantoonbaar ook tot meer omgevingskwaliteit leidt. Ons pleidooi is om die vraag centraal te stellen in experimenten en vervolgonderzoek naar flexibiliteit in gebiedsontwikkeling.

Jeroen van Schaick (j.van.schaick@pzh.nl) promoveerde aan de Technische Universiteit Delft en is ruimtelijk strateeg en verkenner bij de Provincie Zuid-Holland. Rixt Bos (rixtbos@hotmail.com) volgde de master urban and regional planning in Amsterdam en werkt nu bij ECORYS.

## Literatuur

- Aerts, R. (2016) *Flexibiliteit in planvorming*, Alphen aan den Rijn, Presentatie R0m Werkseminar 22 maart 2016
- Bergevoet, T. & M. van Tuijl (2013) *De flexibele stad*, NAI010 uitgevers, Rotterdam
- Bomhof, W. & J. Oosterkamp (2013) *Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling*, Platform31, Den Haag
- Bos, R. & J. van Schaick (2016) *Flexibiliteit in gebiedsontwikkeling, Provincie Zuid-Holland*, Den Haag
- Distelbrink A., J. van Schaick & S. Feenstra, (2016) *Flexibiliteit moet je differentiëren*, Gebiedsontwikkeling.nu
- Hoorn, M. & K. Markerink & A. Sniijders (2016) *Ontwikkelingen uitnodigen met flexibiliteit*, Platform31, Den Haag
- Rakers, D. & J. van Blokland & H. Topper (2010) *Onzekerheid, flexibiliteit en waarde bij integrale gebiedsontwikkeling*, AT Osborne & Universiteit Twente, Baarn
- Urhahn stedenbouw en strategie (2015) *Strategiewijzer voor binnenstedelijke transformaties*, Urhahn stedenbouw en strategie, Amsterdam
- Visser, A.-J., V. Beuzenberg, M. Besters, J. Laven & A. Swagerman, (2015) *Flexibele planvorming: Handboek voor publiek ontwikkelen*, Platform31 & STIPO, Den Haag/Rotterdam
- Zeeuw, F. de, A. Franzen & A. Mak (2012) *Gemeentelijke grondbedrijven in een andere realiteit, aanbevelingen voor gebiedsontwikkeling*, Stichting kennis ontwikkeling & praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft, Delft

## Tjakko Dijk

‘Het bouwen van woningen is de uitdaging niet, maar het behouden van een goede stedelijke structuur is dat wel.’

Tjakko Dijk zwaait af na tien jaar actieve volksvertegenwoordiging in de Amsterdamse gemeentepolitiek. Hij was VVD-woordvoerder ruimtelijke ontwikkeling en wonen in de stadsdelen Bos en Lommer en West en de laatste jaren raadslid in de gemeenteraad van de Centrale Stad. Na de recente gemeenteraadsverkiezingen heeft hij de politiek vaarwel gezegd en richt hij zich op het adviseursvak bij het ruimtelijke adviesbureau Over Morgen. We vragen Tjakko Dijk naar zijn ervaringen in de gemeentepolitiek en zijn visie op de rol van gemeenteraadsleden in het ruimtelijke ontwikkelingsdomein.



Foto: Over Morgen

## Alexander Woestenburg

“De ruimtelijke ontwikkelingsopgave in Amsterdam is enorm. De vraag naar woningen is immens en de stad lijkt wel populairder dan ooit. Afgesproken is dat we tot 2025 50.000 woningen gaan bouwen. Dat is fors, maar we lijken het tot nu toe te halen. Waar in de stad kan je nog bijbouwen? En als je via sloop-nieuwbouw ontwikkelt moet je intensiveren.”

Wat houdt de rol van gemeenteraadslid in het domein van de ruimtelijke ontwikkeling in?

“De kerntaak van een raadslid is de controlerende taak. Raadsleden controleren het college van Burgemeester en Wethouders. Doen ze wat we hebben afgesproken in het coalitieakkoord en doen ze dat volgens de juiste procedures, dat is de vraag. Raadsleden controleren onder andere de bestemmingsplannen. Dat zijn belangrijke ruimtelijk-juridische instrumenten met een grote technische component. Dat moet gewoon kloppen. Naast de controlerende taak heb je als raadslid natuurlijk de rol van volksvertegenwoordiger. Dat betekent dat je samen met de inwoners van de stad continu de vraag moet stellen wat nu wenselijk is voor de leefomgeving en hoe je dat kunt bereiken.

In deze actieve rol kan je als raadslid echt een mooie en belangrijke bijdrage leveren aan concrete, grote gebiedsontwikkelingsprojecten. De Zuidas zou eerst een multifunctionele werklokatie worden, maar nu is er steeds meer wonen ingevoegd. Het is echt een hoogstedelijke combinatie aan het worden. Belangrijke uitdaging is dan hoe de leefbaarheid te borgen wanneer je grote kantorencomplexen met wonen combineert. De fase vanaf welke je dan betrokken bent als raadslid, dat is al bij de ontwikkelstrategieën. Haven-Stad is een ander project. Het gaat om transformatie van de havens binnen de ring naar een intensief woon-werkgebied. Kunnen we in de loop van de tijd het gebied transformeren? Het idee staat. In een ontwikkelstrategie worden grote keuzen gemaakt. Dat kan door middel van initiatiefvoorstellen en wijzigingsvoorstellen.”

Wat is er politiek aan ruimtelijke ontwikkeling?

“Qua politieke geladenheid is er een groot verschil tussen ruimtelijke ordening enerzijds en de woning-

markt anderzijds. Ik zie dat politieke partijen onderling veel overeenstemming hebben als het gaat over ruimtelijke ordening. Discussies gaan bijvoorbeeld over stedenbouwkundige concepten als hoogbouw en laagbouw en de keuze daartussen. Daarnaast gaat het over de vraag of we meer groen in de stad nodig hebben of juist het groen om de stad beter kunnen benutten. En misschien wel het belangrijkste punt is participatie. In hoeverre laat je planvorming echt van onderop komen? Maar over het algemeen zijn de meningsverschillen tussen de verschillende politieke partijen niet zo groot als je zou denken.

Dat is anders als het gaat over de woningmarkt. Daar zijn de politieke verschillen heel groot. De grote vraag is daar voor wie je moet bouwen in de stad. Een deel van de partijen wil de sociale sector handhaven en uitbreiden en een ander deel wil een sterkere focus op koop- en huurwoningen in het middensegment. Dit is natuurlijk een onderwerp dat sterk raakt aan de achterban van de verschillende partijen. In het coalitieakkoord 2014-2018 is afgesproken 40% in het goedkope segment, 40% voor het middensegment en 20% voor het dure segment te bouwen. Dat zijn keuzes met een grote impact op de stad. Daarnaast zijn er nog partijen die zeggen dat we als stad de groei niet langer koste wat kost moeten accommoderen: we hoeven helemaal niet voor iedereen een huis te hebben in Amsterdam. Dat is ook een mooie politieke discussie, die ook impact heeft op afwegingen op regionaal en nationaal niveau.

Het erfpachtdossier is in die zin ook interessant. De variëteit aan meningen in het politieke spectrum is daar enorm. Partijen zitten hier echt vanuit een bepaalde ideologie in het debat. Sommige partijen vinden erfpacht achterhaald. Waardevermeerdering zou de eigenaar ten goede moeten komen. Maar aan de andere kant van het politieke spectrum wordt veel waarde gehecht aan de basisgedachte dat waardevermeerdering toekomt aan de gemeenschap. Je weet dan dat je als individuele partij nooit kunt ‘winnen’ in zo’n discussie. In het college zaten zowel linkse als rechtse partijen. Dan moet je compromissen sluiten.

We hebben deze collegeperiode het erfpachtstelsel wel veranderd. In het nieuwe systeem legt eigenaren een keuze voor. Eigenaren kunnen de erfpacht zo laten als het is, ze kunnen het afkopen of een eeuwigdurend bedrag afspreken met de gemeente.”

Welke rol spelen kennis, onderzoek en feiten dan in het politieke debat?

“De inbreng van kennis, onderzoek en feiten kan structurend werken in een politiek debat. Onderzoek vormt wel de basis om het politieke debat te voeren. Probleem is dat er heel veel onderzoek is. Iedereen pakt zijn eigen onderzoek en maakt daar een verhaal omheen. Onderzoek wordt dan gebruikt om te staven wat je eigen argument is. Dit is een hele moeilijke. Maar we hebben allemaal politieke stokpaardjes. Daar is het de politiek voor. In veel gevallen brengt onderzoek partijen wel bij elkaar. Maar in het geval van de woningmarkt en erfpacht niet.

Kennis speelt op drie manieren een rol. Allereerst kunnen raadsleden technisch gebriefd worden door ambtenaren. Dat is bijvoorbeeld veel gebeurd in het erfpachtdossier en ruimtelijke projecten om verduidelijking te vragen in deze complexe velden. Wat is er mogelijk en wat niet? Er is dan een intensieve samenwerking tussen raad en ambtenarij die echt draait om kennisontwikkeling. Met ambtenaren voeren wij geen politiek. Zij zijn neutraal. Zij beïnvloeden ons niet en andersom gebeurt dat ook niet. Als een vraag enigszins politiek lijkt dan zijn ambtenaren heel alert en zeggen ze: hier kan ik geen antwoord op geven. Onze politieke vragen moet de wethouder beantwoorden.

Daarnaast kunnen we als raadsleden expertmeetings en hoorzittingen aanvragen en organiseren. Daar heb ik goede ervaringen mee. Bijvoorbeeld in de discussie over het toestaan van meer hoogbouw versus de traditionele Amsterdamse laagbouw. We hebben in een hoorzitting verschillende architecten uitgenodigd, vanuit verschillende ideologieën. Als raadslid krijg je dan een goed beeld van het totale speelveld en de argumenten. Uiteraard zitten externe partijen in een

dergelijke sessie met een eigen belang. Maar de meeste partijen voelen volgens mij wel dat ze zijn uitgenodigd door de raadscommissie om constructief mee te denken. De beleidsambtenaren zullen overigens ook vast expertmeetings organiseren tijdens de voorbereiding van projecten en beleidsstukken. Daar zitten wij als raadsleden dan niet bij. Bij een hoorzitting die wij zelf organiseren zitten ambtenaren vaak op de publieke tribune, maar ze nemen niet actief deel. Soms zitten er overigens bij de experts die ‘gehoord’ worden wel ambtenaren, dat zijn dan vaak de hogere ambtenaren met een strategische blik.

Ten slotte gaan gemeenteraadsleden gewoon de straat op om zelf te horen wat er speelt in de stad. Het contact met de buitenwereld hoort ook gewoon bij de controlerende taak van raadsleden. Volgens bewoners is de inspraak vaak niet op een goede manier gegaan. Daar kan ik dan vragen over stellen. Als de wethouder gemaakte keuzes kan beargumenteren met verslagen van inspraak en analyses daarvan, kan ik de afweging maken of ik vind dat de bewoners gelijk hebben of niet. Het is weleens gebeurd dat er totaal niet geluisterd is en dat er niets met de inspraak is gedaan. Uiteraard speelt hier ook een politieke component. Als ik zie er ontevredenheid ontstaat in een straat ‘van mijn politieke kleur’ ben ik daar, wellicht onbewust, natuurlijk wel alert op.

Uiteraard ben je politicus om te beargumenteren dat iets politiek is. Met kennis en feiten kun je er als politicus ook voor kiezen om dingen a-politiek te maken. Dat heb ik bijvoorbeeld gezien bij een aantal geweldsincidenten. Er is dan snel een pragmatische roep om meer cameratoezicht. Dat zou de leefbaarheid vergroten. In zo’n geval kies ik ervoor om eerst naar de autoriteiten te luisteren, naar de politie. Zij hebben het beste zicht op hoe we geweldsincidenten kunnen voorkomen.”

Hoe kijk je als raadslid aan tegen de Omgevingswet?

“De Wet is een enorme kans. Vooral als het gaat om de grotere bestuurlijke afwegingsruimte. Waarom zou je als stad de bestuurlijke afwegingsruimte willen verruimen? Er komt dan meer ruimte voor maatschappelijk

initiatief. Als er vanuit de maatschappij een verzoek komt, zal het antwoord eerder ja mits dan nee tenzij zijn. Het is leuk om flexibel te zijn, dat biedt mogelijkheden voor out-of-the-box ruimtelijke inrichting. Overigens betekent het wel dat je daar als raad klaar voor moet zijn. Ik vind het ongelooflijk interessant om te kijken welke ruimte gemeenteraden willen nemen. Ik ben zelf voorstander van zo ruim mogelijke afwegingsruimte. Ik vind dat ik als raadslid de verantwoordelijkheid kan nemen om in de ene wijk iets wel toe te staan en in de andere wijk niet. Als je daar maar argumenten voor hebt. De Omgevingswet maakt dat type maatwerk mogelijk en legt de verantwoordelijkheid voor de leefomgeving bij de samenleving neer. Daardoor krijgen we in de gemeenteraad veel meer inhoudelijke discussie over de verschillen. Er komen inhoudelijke keuzes in de raad en er zal minder focus zijn op de procedures.

Overigens vragen maatschappelijke initiatieven en intensieve participatie ook een andere houding van ambtenaren. Wat ik wel zie is dat er bij ambtenaren iets van angst lijkt te zijn voor participatie en dat ze het als belemmering zien: het vertraagt het proces en verandert het plan. Dat is volkomen onterecht. Ik denk dat als je partijen vroeg bij de planvorming betreft dat je plannen dan sneller en mooier uitgevoerd krijgt. Zorg ervoor dat bewoners goed kunnen meedenken en maak de verwachtingen aan het begin van het proces helder. We kunnen niet iedereen tevreden stellen.”

De andere pijler van de Omgevingswet is de integrale benadering van de leefomgeving. Hoe kijk jij daar vanuit het perspectief van de gemeenteraad tegenaan? “De Omgevingswet gaat er voor zorgen dat je ruimtelijke projecten niet meer alleen vanuit het ruimtelijke domein aanvliegt, maar vanuit de leefomgeving en de leefbaarheid. Dat is een grote verandering. Met de leefomgeving neem je ook sociale aspecten mee. Het is aan de raad om vanuit de controlerende taak te kijken hoe de integraliteit wordt vormgegeven, zowel inhoudelijk in projecten en beleidsstukken, als procesmatig en organisatorisch. Zijn alle relevante publieke en private actoren in het begin van het proces bij elkaar

gaan zitten om de opgaven en uitdagingen met elkaar te delen? Er moet gewerkt worden met een integraal afwegingskader in plaats van de traditionele en volgordelijke sectorale toetsing van beleidsplannen. Als raadslid kun je bij de startnotities van grote gebiedsontwikkelingen hier een stimulerende rol hebben.

De werkwijze van de gemeenteraad zou ook moeten veranderen. We werken nu in raadscommissies, die vaak heel sectoraal ingestoken zijn. Je moet natuurlijk een indeling maken om het werk van de raad werkbaar te houden. Maar ik kan me voorstellen dat je een commissie leefomgeving maakt om integraal naar ruimtelijke ontwikkeling te gaan kijken.. Maar dit is een grote uitdaging. De leefomgeving is zo integraal. Stel je zou een wethouder leefomgeving hebben, wat zouden de andere wethouders dan doen? Toch moet je wel over de portefeuillevreiding nadenken.”

Wat zou je de nieuwe raadsleden en jonge planologen mee willen geven?

“Specifiek voor Amsterdam en de andere grote steden staan we voor een grote verstedelijkingsopgave. Het bouwen van woningen is de uitdaging niet, maar het behouden van een goede stedelijke structuur is dat wel. Maatschappelijke structuren, publieke dienstverlening en voorzieningen zijn ontzettend belangrijk. Zorg ervoor dat vastgoedontwikkeling samengaat met het behoud en opbouw van deze ‘sociale’ stedelijke structuur. Ten tweede, benut de kansen die de Omgevingswet gaat bieden. Het werk van gemeenteraadsleden wordt leuker en inhoudelijker. Geniet ervan!.”

Alexander Woestenburg (akwoestenburg@gmail.com) is strategisch adviseur ruimtelijke ontwikkeling bij TNO, promovendus aan de Radboud Universiteit en redacteur van Rooilijn.

# Recensies

David ter Avest

## De stad als leeromgeving

Stan Majoor, Marie Morel, Alex Straathof, Frank Suurenbroek en Willem van Winden (2017)  
*Laboratorium Amsterdam. Werken, Leren, Reflecteren*, THOTH, Amsterdam, 216 p., ISBN 978-90-6868-736-1, €19,95

Vanuit het perspectief van de stad als laboratorium is de Hogeschool van Amsterdam (HvA) de afgelopen vier jaar de stad in getrokken om op vernieuwende wijze te werken aan stedelijke vraagstukken. Met het idee leeromgevingen te creëren en nieuwe oplossingen te vinden door de participatie van belanghebbende partijen en nieuwe verhoudingen en rolverschuivingen te realiseren in de stad.

Deze publicatie laat de waarde zien van praktijkgericht onderzoek en van het durven te vernieuwen in het leren van, in en met de stad. Dat was ook nodig, zo wordt geschreven, om een verkokerd instituut als de HvA los te weken en in buurten en wijken, dichterbij bewoners, van waarde te laten zijn. De publicatie is in vijf delen opgesplitst. Het eerste deel is een theoretische verkenning naar *fieldlabs* en sociale innovatie, waarna het tweede deel ingaat op de gehanteerde fieldlab-methodiek. In het derde deel komt in negen hoofdstukken het gros van de projecten - de gecreëerde leeromgevingen - aan



bod, waarna de laatste twee delen reflecteren op het proces en de opbrengsten van vier jaren werken in de stad als laboratorium.

In drie stadsdelen is via vijftien projecten gewerkt aan uiteenlopende lokale opgaven. Deze aandacht voor

wijkgericht werken is hard nodig in een stad waar de gemeente de laatste jaren centralistische bewegingen heeft gemaakt, en ook logisch en noodzakelijk wanneer je vraagstukken samen met bewoners, sociaal ondernemers en andere lokale partijen wilt oppakken. De buurt of

wijk is een meer behapbaar schaalniveau dan een abstracte entiteit als 'de stad' met soms ongrijpbare ontwikkelingen.

De eerste twee boekdelen getuigen van een rijke, theoretische basis van de fieldlab-methodiek maar de veelheid aan auteurs en invalshoeken maakt de doelstelling van de Amsterdamse fieldlabs diffuus. Het gaat over het vormgeven van vernieuwende aanpakken van grootste-delijke problematiek, maar ook over het versterken van lokale kracht, het realiseren van sociale innovatie, het fungeren als *community of practice*, het creëren van innovatieruimtes, van nieuwe waarden en van een beter samenspel tussen spelers. Deze vele intenties en dappere ambities passen bij de zoektocht naar nieuwe werkwijzen en illustreren het optimisme en het geloof van de HvA in deze zoektocht. Dit optimisme en geloof sprong echter niet altijd over naar andere partijen in de stad. Soms waren partijen druk met eigen, interne problemen of bleken gekozen opgaven (toch) te veel 'van boven' ingegeven.

In het derde boekdeel komen projecten voorbij die zowel inhoudelijk als procesmatig zeer divers zijn. De centrale vraagstukken variëren van financiële zelfredzaamheid tot imago, van wateroverlast en klimaatadaptatie tot laaggeletterdheid, en van culinair ondernemerschap tot thuisleerprestaties. Een breed spectrum aan opgaven met een dito omvangrijk palet aan

werkwijzen. Onder de aangewende of toegepaste theorieën, concepten, methoden en werkvormen die zijdelings voorbijkomen staan focusgesprekken, theater, huisbezoeken, ontwerpend onderzoek, actie-onderzoek, bewonersworkshops en methoden met minder lokale namen als *collaborative learning*, *negotiated knowledge*, *design thinking*, *frame creation method* en *value design canvas*. De ruimte om verschillend te mogen zijn, is hoe dan ook bewonderenswaardig en maakt ieder project leerrijk op een eigen unieke manier.

Het vierde en vijfde boekdeel biedt de meest waardevolle bijdragen, met een extra vermelding voor de drie ambtenaren die openhartig aan het woord komen. In drie hoofdstukken worden, met een gezonde dosis zelfreflectie, de tekortkomingen en beperkingen van de gehanteerde werkwijzen niet geschuwd. Genoemd worden de lastigheid van écht vraaggericht werken, de rol en het belang van taal en *framing* bij het werken met verschillende partijen en het belang van ruimte, tijd en onderling vertrouwen.

Zoals gezegd is de ruimte die ieder project heeft gekregen om pragmatisch vorm te geven aan de leeromgeving prijzenswaardig. Wanneer uitgezoomd wordt, heeft deze vrijheid geleid tot een bonte verzameling van beproefde werkvormen en werkwijzen. Toch schuilen in deze bontheid enkele punten van aandacht voor de overdraagbaarheid.

En wel om de volgende vier redenen: de lokale insteek, de dominante rol van de hogeschool, de taligheid van de publicatie en de overmatige aandacht voor het proces.

Ten eerste is de lokale, context-gerichte focus en 'eigenheid' van de projecten een logische en bewuste keuze, maar komen de overdraagbare elementen niet over het voetlicht. De kans is aanwezig dat de opgebouwde, lokaal-gebonden kennis onvoldoende relevant of herkenbaar is voor andere gemeenten, bij uitstek in kleinere gemeenten.

Ten tweede is deze publicatie overwegend uit een HvA-perspectief geschreven. Het mag overduidelijk zijn hoe belangrijk en vruchtbaar de fieldlabs zijn voor de hogeschool. Middelen, medewerkers en studenten zijn in omvangrijke mate aangewend om de stad in te gaan en op vernieuwende manieren te werken aan de stad. Toch is de stem van anderen nauwelijks zichtbaar, terwijl er zoveel nieuwe coalities zijn aangegaan. Dit is overigens iets waar andere hogescholen ook tegen aan lopen. Je gaat samen leren en ontwikkelen, maar uiteindelijk lijken verantwoordelijkheid, eigenaarschap en penvoering te liggen bij de partij die de leiding op zich heeft genomen en het leerproces heeft ontworpen. Terwijl juist het perspectief van andere partijen, de bewoner in het bijzonder, zo waardevol kan zijn.

Hierop aanhakend is de publicatie behoorlijk talig. Niet dat cijfers, schema's of *infographics* iets aan de opbrengsten veranderen, maar het zou deze mogelijk inzichtelijker maken en zo de publicatie toegankelijker voor doelgroepen die misschien niet zo talig zijn ingesteld.

Ten slotte richt de publicatie zich overwegend op het duiden en beschrijven van het proces. Misschien is dit te verklaren door de bestuurskundige achtergrond van enkele auteurs en aanjagers, maar toch waren juist de opbrengsten, resultaten en bereikte doorbraken in deze vier jaren werken ook interessant geweest. Wat heeft echt gewerkt? Met wat zijn partijen nu echt tevreden? Wat gaf energie en wat schreeuwt om doorontwikkeling?

Ondanks deze kanttekeningen biedt de publicatie volop inspiratie om zelf het samenspel aan te durven, leeromgevingen te creëren en in gezamenlijkheid te werken aan vraagstukken en te zoeken naar antwoorden.

David ter Avest (david.teravest@inholland.nl) is onderzoeker bij de Hogeschool Inholland (lectoraat Dynamiek van de Stad) en de Hogeschool Rotterdam.

Ivan Nio

## Vorbij het stereotype suburb: global suburbia

Roger Keil (2018) *Suburban Planet. Making the World Urban from the Outside* in, Polity Press, Cambridge, 258 p., ISBN 978-0-7456-8312-6, €20,95

Ik begon met grote nieuwsgierigheid aan dit boek van Roger Keil die een inspirerende kracht is achter een nieuw type *Suburban Studies*. Keil – van huis uit politicoloog – is als hoogleraar Global Sub/Urban Studies verbonden aan de York University in Toronto. Hij was van 2010 tot 2017 hoofdonderzoeker van het programma *Global Suburbanisms*, een internationaal samenwerkingsverband van wetenschappers die vanuit verschillende invalshoeken de post-suburbane conditie onder de loep heeft genomen. *Suburban Planet* is niet alleen Keil's eigen samenvatting van de vele inzichten van dit gezelschap, maar het is ook zijn ambitie om bij te dragen aan een nieuwe stedelijke theorie.

Keil neemt een uitdagende stellingname in met zijn bewering dat wetenschappers en planologen te veel gefixeerd zijn geraakt op de compacte stad. We zijn juist in de eeuw van de suburbaniteit aanbeland. Ondanks processen van re-urbanisatie zal de toekomstige verstedelijking

vooral extensief van karakter zijn en plaatsvinden in de periferie van metropolitane regio's. De wereldwijde verstedelijking is grotendeels suburbanisatie. Terwijl populaire steden volgens Keil steeds meer een monocultuur worden van eenzijdige toeristische en gegentrificeerde omgevingen, moeten we meer oog hebben voor suburbanisatie als een zelfstandige kracht die tot een verrassende nieuwe mix kan leiden van stedelijke vormen, functies en levenswijzen. Met deze vergelijking overdrijft Keil, maar het agendeert wel krachtig de alomvattendheid, dynamiek en diversiteit van suburbs.

Het boek is geen pleidooi voor suburbanisatie. Keil toont vooral aan dat suburbs gevarieerder zijn dan de stereotype suburbs zoals die tot nu toe uitvoerig zijn bestudeerd en becommentarieerd, namelijk de Noord-Amerikaanse woonwijken in een lage dichtheid met eengezinswoningen in *cul-de-sacs*. We moeten volgens Keil af van deze fixatie op de *white picket fences suburbs* – alsof dit de enige vorm van suburbanisatie zou zijn – en veel meer onderzoek doen naar suburbanisatie als wereldwijd fenomeen. Hij noemt hoogbouwwijken uit de naoorlogse verzorgingsstaten, nieuwe steden in China en informele nederzettingen aan stadsranden in Afrika en Latijns-Amerika. Maar net zo belangrijk is dat de suburbs in onder andere West-

URBAN FUTURES

# Suburban Planet

Roger Keil



Europa en Canada een gelaagd en caleidoscopisch karakter hebben. De hedendaagse suburb is volgens Keil uiterst divers in stedelijke vorm, dichtheid, bevolkingssamenstelling, functies, levenswijzen en processen van

totstandkoming.

De periferie is een eigenstandig te onderzoeken realiteit: economisch, sociologisch, planologisch en bestuurlijk. Zo geeft de periferie mede vorm aan de *global city*, zoals

bij vliegvelden, distributiecentra, winkelcentra en bedrijventerreinen. Suburbane ethnoburbs zijn aankomststeden voor immigranten en de regionale economie draait niet zonder voldoende huisvesting aan uiteenlopende inkomensgroepen in buitenwijken en voorsteden. In suburbaan onderzoek moet volgens Keil meer aandacht komen voor connectiviteit en centrumvorming en voor de wijzen waarop de postfordistische economie en diverse overheden gestalte geven aan suburbanisering.

De ambitie van Keil is om een impuls te geven aan een nieuwe kritische stedelijke theorie vanuit het perspectief van suburbanisering. Een theorievorming die niet het centrum van de stad als vertrekpunt heeft, maar met als zwaartepunt de suburbanisering in al z'n variëteit, dynamiek en complexiteit. We moeten volgens Keil vanuit de eigen logica van de periferie denken. De verstedelijking in de periferie vindt met horten en stoten plaats, is ongelijk verdeeld en krijgt vorm via stedelijke verdichtingen en deconcentraties. Een belangrijke inspiratiebron voor Keil's denken over stad en stedelijkheid is de Franse filosoof Henri Lefebvre die het in de jaren zestig al had over een "stedelijke explosie" en de komst van een alomtegenwoordige stedelijke samenleving. Keil's vele verwijzingen (maar liefst meer dan veertig keer) naar uitspraken van Lefebvre maken het vertoog alleen niet helderder en komen soms over

# Signalementen

als een wat dweperige en overbodige bezweringsformule.

In de negen hoofdstukken kiest Keil voor verschillende aanvliegroutes: conceptueel, historisch en thematisch. In de drie meer thematische hoofdstukken beschrijft hij waar de eigenheid van het suburbane uit bestaat en welke discussies dat oplevert. Hij gaat onder andere in op dichtheid, op de cruciale rol van suburbane infrastructuur voor metropolitane regio's en op suburban governance.

Keil schudt vastgeroeste denkpatronen over stad en suburb op. Het boek verkent meer dan het nieuwe definities geeft en wil vastleggen. Dat heeft ook nadelen. De suburbane gebieden en thema's die Keil behandeld zijn veelomvattend. Het suburbane omvat in dit boek zo'n beetje alles buiten de stadscentra. Geografisch gezien bestrijkt het de hele wereld. Maar het belangrijkste bezwaar tegen dit boek is dat het in z'n overkoepelende conceptualisering weinig precies is. Het wordt de lezer niet duidelijk wat het verschil is tussen stedelijkheid en suburbaniteit. Op pagina 189 schrijft Keil dat er geen essentiële verschillen meer zijn tussen centra en suburbs. De klasieke tegenstelling tussen stad en suburb wil hij overstijgen met hybride begrippen als sub/urban. Het suburbane is stedelijk. Daarom formuleert Keil niet waarin de centraliteit en de levenswijzen in

de steden en in de uiteenlopende suburbane gebieden zich van elkaar onderscheiden. Dit postmoderne relativeren kan verfrissend zijn, maar is storend voor degenen die geen genoeg nemen met de stelling dat het niet meer duidelijk is en zelfs niet meer relevant waarin het suburbane en het stedelijke verschillen.

Suburban Planet is een programatisch boek voor meer theoretisch en empirisch onderzoek naar de suburbs als input voor een kritische stedelijke theorie. Helaas is het boek stroef geschreven en zitten er veel herhalingen in. Keil verwijst ook zonder enige introductie naar abstracte begrippen als 'exostructures' en 'socio-natures'. Door de vele bondige verwijzingen naar het theoretische werk van anderen is de toch al compact geschreven tekst op diverse plekken moeilijk te volgen.

Alhoewel de boodschap van Suburban Planet belangrijk is, kan ik het boek niet echt aanbevelen. Artikelen die Keil met anderen voor journals heeft geschreven, zijn leesbaarder en komen meer ter zake. De theorievorming vanuit het suburbane krijgt meer reliëf in combinatie met bestudeerde casussen, zoals in het (mede) door Keil geredigeerde *Suburban Constellations* (2013) en *Suburban Governance* (2015). Een aansprekender recent internationaal overzicht van suburbane theorieën

vind ik het achthonderd pagina's tellende *Infinite Suburbia* (2017) onder redactie van Alan Berger en Joel Kotkin, waaraan ook Keil een bijdrage heeft geleverd.

Dit vuistdikke boek is drie keer zo duur, maar illustreert inhoudelijk en visueel op een veel rijkere manier datgene wat Keil bedoelt.

Ivan Nio (nio@planet.nl) is zelfstandig onderzoeker en tevens senior onderzoeker aan de faculteit Techniek van de Hogeschool van Amsterdam

---

## De nieuwe binnenstad

Hanneke van Rooijen, Barbara Heebels, Kees Machielsse en Anne Heeger (2018) *De nieuwe binnenstad*, Platform 31, Den Haag, 55 p., verkrijgbaar als download

De binnenstad is zowel economisch



als maatschappelijk van groot belang voor steden. Als gevolg van het publieke karakter en de concentratie van verschillende functies is het een plek voor diverse vormen van interactie en bedrijvigheid. In de publicatie wordt een pleidooi gehouden om de discussies over de huidige problemen

van binnensteden te verplaatsen naar zes trends die de inrichting en het gebruik van binnensteden positief kunnen beïnvloeden. Deze zes trends (anders samenleven, anders produceren, anders consumeren, anders werken, anders investeren en anders vervoeren) zijn uitgewerkt in vier toekomstscenario's: binnenstad *united*, de exclusieve binnenstad, de autarkische binnenstad en de binnen-

stad als *game*. De basis achter deze toekomstbeelden zijn twee onmiskenbare ontwikkelingen: de circulaire economie en de opkomst van big data. De scenario's worden vergezeld van diverse beleidsaanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben als doel de binnenstedelijke transitie van winkelplek naar stadshart mogelijk te maken.

## Het Rotterdamse

## Dakenboek

Esther Wienese (2017)

*Het Rotterdamse Dakenboek*, nai010, Rotterdam, 208 p., ISBN 978-94-6208-418-6, €39,95

Rotterdam heeft de meeste platte daken van Nederland: 14,5 miljoen vierkante meter dat smachtend ligt te wachten op invulling. Met 37 voor-



# Signalementen

beeldaken laat *Het Rotterdamse Dakenboek: nieuw gebruik van dak en stad* zien hoe je meer en beter gebruik kan maken van de bovenkant van gebouwen. Een nog redelijk onontgonnen terrein dat kansen biedt voor de steeds verder verdichtende steden en voor de opgaven rondom klimaatadaptatie. Het boek maakt een onderscheid in het gebruik van daken voor wonen, werken en recreëren (rood), opvang van regenwater (blauw), natuur (groen) en voor het opwekken van duurzame energie (geel). Het is een mooi vormgegeven salontafelboek om lekker door te bladeren en het biedt inspiratie door wat er allemaal gedaan wordt met platte daken in Rotterdam. De voorbeeldaken worden schitterend weergegeven met behulp van beeldende foto's. Vergezeld met korte beschrijvingen vanuit het oogpunt van de eigenaren. Tevens komen zeventien visionairs met verschillende specialismen kort aan het woord over de rol van het dak voor steden. Daarmee is dit boek meer dan alleen een Rotterdams verhaal. De mogelijkheden van daken zijn immers wezenlijk voor alle grote steden in de wereld. Een Engelse vertaling is daarom ook al in de maak en bestaan er plannen voor een Amsterdams Dakenboek.

## Ruimte voor de rivier

Dirk Sijmons, Yttje Feddes, Eric Luiten, Fred Feddes en Marc Nolden (2017) *Ruimte voor de rivier*, blauwdruk, Wageningen, 320 p., ISBN 978-94-92474-93-3, €49,50



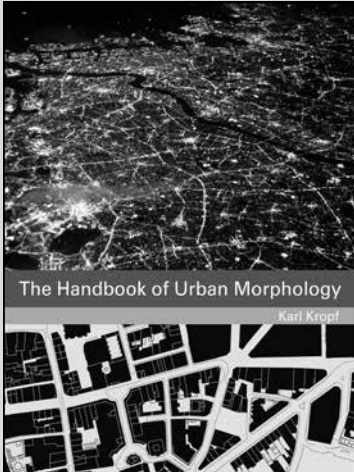
Met het ambitieuze watermanagementproject 'Ruimte voor de Rivier' is het Nederlandse deltalandschap in de laatste jaren aangepast aan de huidige klimaateisen. Meer dan dertig projecten zijn gerealiseerd om Nederland te beschermen tegen overstromingen door rivieren. De rivieren zijn daarbij niet klakkeloos dichtgezet. Een meer genuanceerde aanpak kreeg de voorkeur, waarbij de rivieren hun dynamiek van oudsher hebben teruggekregen en goed is nagedacht over de gevolgen voor de omgeving. Zo werd bij Nijmegen een nevengeul onderdeel van een bijzonder rivierpark. In de Noordwaard zijn polders in aansluiting op de Biesbosch omgebouwd tot een karakteristiek krekenschap. En bij Wapenveld verkrijgt een hoogwatergeul het bestaande landschap op de overgang van de Veluwe naar het IJsseldal. Al deze projecten zijn nu gebundeld in een vuistdik en ruim geïllustreerd boekwerk 'Ruimte voor de rivier; veilig en mooi landschap'. In de inleiding wordt verklaard hoe de Nederlandse cultuur langzamerhand rijp werd voor de gekozen benadering waarin natuur, techniek en architectuur samen op gingen. In essays van de betrokken rijksadviseurs voor het landschap wordt onder andere antwoord gegeven op de vraag hoe je voor ruimtelijke kwaliteit zorgt in een door techniek en veiligheid gedomineerd apparaat en welke ideeën ten grondslag lagen aan de ontwerpen.

ting op de Biesbosch omgebouwd tot een karakteristiek krekenschap. En bij Wapenveld verkrijgt een hoogwatergeul het bestaande landschap op de overgang van de Veluwe naar het IJsseldal. Al deze projecten zijn nu gebundeld in een vuistdik en ruim geïllustreerd boekwerk 'Ruimte voor de rivier; veilig en mooi landschap'. In de inleiding wordt verklaard hoe de Nederlandse cultuur langzamerhand rijp werd voor de gekozen benadering waarin natuur, techniek en architectuur samen op gingen. In essays van de betrokken rijksadviseurs voor het landschap wordt onder andere antwoord gegeven op de vraag hoe je voor ruimtelijke kwaliteit zorgt in een door techniek en veiligheid gedomineerd apparaat en welke ideeën ten grondslag lagen aan de ontwerpen.

## The Handbook of Urban Morphology

Karl Kropf (2017) *The Handbook of Urban Morphology*, Wiley, New York, 248 p., ISBN 978-1-118-74769-8, €60,00

Steden bestaan in vele soorten, maten en vormen. In dit boek worden handvatten aangereikt voor het kunnen analyseren en beschrijven van de vorm, structuur en evolutie van menselijke nederzettingen. Door steden op deze punten met elkaar te vergelijken ontstaat meer inzicht in ieders unieke karakter.



ter en tegelijkertijd meer inzicht in de overeenkomstige ontstaansgeschiedenissen, kenmerken en transformatieprocessen. Het is de *Urban Morphology*, een multidisciplinaire wetenschappelijke stroming die fysieke vormen als straten, gebouwen en de tussenliggende ruimten onderzoekt. Op zowel het schaalniveau van een kavel als dat van een wijk, stad of regio. De hoofdboodschap van het boek is dat de gebouwde omgeving niet op een normatieve manier - dat wat een individu zelf normaal en gewenst vindt - geanalyseerd moet worden. De drang om de gebouwde omgeving continu naar onze eigen hand te zetten moet worden onderdrukt. Door de 'gekleurde bril' af te zetten en juist met een open blik een buurt te analyseren en zo haar identiteit te ontrafelen en te leren hoe een bepaalde plek precies werkt. Aan de hand van tal van kernbegrippen, theorieën, figuren, diagrammen, foto's, casestudies en analyse-

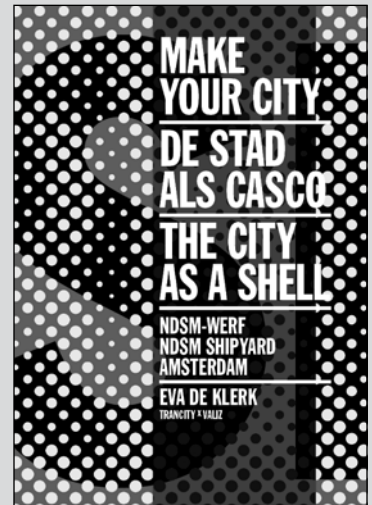
instrumenten laat dit handboek in detail zien hoe deze inzichten opgedaan kunnen worden.

## Make your city

Eva de Klerk (2017) *Make your city*, trancity\*valiz, Haarlem, 256 p., ISBN 978-94-92095-41-1, € 22,50

In 1999 trok een bont gezelschap van skateboarders, theatermakers en bijstandsmoeders in de toen verlaten scheepsbouwloods op de NDSM-werf in Amsterdam-Noord. Op eigen kracht ontwikkelden zij een toekomststrategie voor het gebouw en zijn omgeving: geen sloop maar herbesteding, zelfbeheer door eigendom en een plek voor kleine maakindustrie en kunstenaars. Zij zagen stad en gebouw als een geheel, een casco dat flexibel kan worden ingevuld, steeds veranderend zonder het verleden uit te wissen. Ondanks gretige marktpartijen, politieke verwickelingen en financiële problemen staan de doelstellingen van de initiatiefnemers twintig jaar later nog steeds overeind. Het boek is geschreven door een van de initiatiefnemers en geeft naast een uitgebreide geschiedbeschrijving een beeld van succes- en faalfactoren bij het pionieren in een stad. Het geeft oplossingsrichtingen voor vragen over hoe iets te organiseren, financieren en realiseren is. Een interessant boek voor stadsmakers die zelf een bijdrage willen leveren aan het vormgeven van hun stad. Zeker voor

hen die geloven in een stadsontwikkeling waar niet de markt het tempo en het eindbeeld bepaalt. De auteur: "Ik ben ervan overtuigd dat een stad die ruimte biedt aan alternatieven vanuit zelforganisatie van gebruikers, een meer gemengde, inclusieve en daarmee een rijkere stad is."



# Column O. Naphta

## De wethouder

Ik heet jullie allen hartelijk welkom op deze MAAK-Zaanstad. Dit wordt superleuk, een middag vol uitdagingen, want hier in Zaanstad zijn megaveel kansen. Ik heb dan ook veel redenen om trots te zijn op deze stad waaraan jullie vanmiddag gaan werken. Ja, ik hoop dat jullie met elkaar iets gaat MAKEN, wat wij meteen kunnen oppakken. Want er zijn hier kansen te over. En wat zijn kansen? Ik noem ze: een rijtje huizen dat op instorten staat, een braakliggend terrein, een leeg fabrieksgebouw, een verlaten kantoorpand. Als je hier rondrijdt dan kom je ze tegen. Ik zeg wel eens Zaanstad is een pure KANSENSTAD. En wat zijn kansen? Wij noemen ze hier laaghangend fruit. Je kunt het plukken zonder bukken. En het is ook helemaal niet ingewikkeld. Toen ik pas begon stoorde ik me er wel eens aan al dat gepraat over ingewikkelde situaties en moeilijke oplossingen. Gewoon doorpakken, dat werkt goed.

Maar wat we niet meer doen is goedkope oplossingen. Nee, goedkoop dat doen we niet meer. Je moet eisen stellen aan je eigen identiteit en dingen maken om die identiteit te versterken. Hoe doen we dat? In de eerste plaats hebben wij de Volendamnorm overboord gezet. Wij willen niet in een nepstad wonen. Wij willen niet klakkeloos kopiëren wat ergens anders wordt gedaan en aandacht trekt. Wij willen geen ratjetoe van geleende identiteiten. Daar voelt de Zaankanter niet voor en daar voelt niemand zich in thuis. Je kan je d'r niet mee identificeren. Ik denk dat wij tien jaar geleden de goede weg zijn ingeslagen met het terughalen van de Zaanse architectuur in ons nieuwe stadscentrum. Tot uit Japan komen er dagelijks mensen kijken die willen weten hoe je dat doet. Dat is aanknopen bij je tradities om je identiteit te versterken. Het antwoord is eigenlijk simpel. Je bouwt door op de tradities van je streekgebonden architectuurtaal. 't Was toen een kwestie van keuzes

durven maken. Nu is het een kwestie van durven volhouden. Als wethouder ben ik de risicomanager die er voor moet zorgen dat we niet van het padje raken. Dat is mijn verantwoordelijkheid als politieke procesapprocher.

Jullie gaan je straks buigen over locaties die wij beschouwen als laaghangend fruit. Die MAAK-locaties liggen over de hele stad verspreid, vooral langs de rivier. Want wij hebben een groot voordeel: overal is hier water waar je wat mee kan doen. Wij vinden het belangrijk dat de programma's voor die gebieden uitdrukking geven aan onze ambities, ambities die onze stedenbouwkundige waarden vertegenwoordigen. Ook dat is niet supermoeilijk. Ik zie het zo: een stedenbouwkundige waarde is ambitie maal gebruik maal kwaliteit. Dat is dus een kwestie van verbinden van wat je wilt met wat je kunt.

Een belangrijke vraag voor vanmiddag is deze: 'van wie is de stad nou eigenlijk?' Daarbij moeten jullie bedenken dat bij ons een discussie loopt over hoogbouw. Is dat nodig? Waar kan dat? Hoeveel? Voor wie? En ook: hoe hoog? Wij zijn daar nog niet helemaal uit, maar wij denken wel dat je in ieder geval je hoogbouw moet doseren. En daarom ben ik benieuwd naar jullie bijdrage. Het mag de authenticiteit van een gebied niet aantasten, maar moet die juist ondersteunen en daar waar nodig versterken.

Ik wil graag afronden met het volgende. Wij hebben hier in Zaanstad de circulaire economie hoog in het vaandel staan, juist ook voor en door de ontwikkeling. Wij nemen daarom geen genoeg meer met makkelijke standaardoplossingen, want wij willen in 2030 de duurzaamste stad van Nederland zijn. Tot de tanden toe gewapend met dit supergave welkomstwoord gingen wij in de werkwinkels groepsgewijs laaghangend fruit plukken.

The Department of Urbanism in the Faculty of Architecture and the Built Environment encompasses and combines urban design, spatial planning, landscape architecture and environmental modelling. The

Department has a global reputation for excellence in research and education. It is particularly well known for the 'Dutch approach' to urbanism that brings together the creativity of design with academic research methods. This 'integral' urbanism enjoys high international esteem in professional practice, research and education.



## Professor of Delta Urbanism

Delft University of Technology  
Faculty Architecture & the Built Environment

### Job description

The Faculty of Architecture & the Built Environment at TU Delft invites applications for the post of Professor of Delta Urbanism. This is a new position in a field where the University has built a strong reputation, particularly through the work of former Professor Han Meyer in the Department of Urbanism, with support from the inter-faculty initiative Deltas, Infrastructures and Mobility. The post offers a unique opportunity for an outstanding candidate to develop research and education that addresses the urgent challenge to create more sustainable, and resilient deltas respecting the critical relations between urbanization, flood defence, water management, agriculture and ecosystems.

TU Delft has for many years played a central part in the drainage, security and spatial design of the Dutch Delta, for example in the Zuiderzeewerken (1891) and the Delta Program (1956). Today TU Delft has a leading role investigating and advising on delta conditions around the world. The Professor will strengthen this work taking an integrated approach combining urban and economic planning and design, hydraulic engineering and environmental planning. The professor will be able to explain and promote the paradigm shifts in delta urbanism from 'fighting against water' to 'building-with nature'; and from top-down design and planning to more indicative and inclusive approaches.

The Professor will work across the Faculty and University drawing on the extensive capacities in urban design, spatial planning, hydraulic engineering and environmental sciences. The challenge is to refine and develop practicable and theoretically informed design-methods that are able to deal with uncertainty and adaptation, linking short-term interventions with long-term strategies. At the heart of the task is the mutual relations between research, education and professional practice. Thus, candidates may be currently engaged in professional practice but with experience of the opportunities and demands of the academic environment including teaching and PhD level research, or they may be academics with a strong interest and experience in professional practice at the international scale.

### Requirements, conditions of employment & information and application

Please find information about the job requirements, conditions of employment and information about applying for this position on our website:

[www.tudelft.nl/en/about-tu-delft/working-at-tu-delft/search-jobs/](http://www.tudelft.nl/en/about-tu-delft/working-at-tu-delft/search-jobs/)  
vacancy no. BK2018/H02, Professor of Delta Urbanism.

