

DUURZAME EN CREATIEVE STEDEN

—

DE STAD
ALS MOTOR
VAN DE
SAMENLEVING



DUURZAME EN CREATIEVE STEDEN

De stad als motor van de samenleving

Verslagboek ViA-Rondetafel Stedenbeleid

ViA-Rondetafel Stedenbeleid
"Duurzame en creatieve steden"
Brussel, 14 maart 2012

Redactie: Joeri De Bruyn i.s.m. Sara Vermeulen

Stuurgroep: Thomas Block, Linda Boudry, Karim Cherroud, Seppe De Blust, Joeri De Bruyn, Monique De Ceuster, Yves De Weerd, Luc Janssen, Stijn Oosterlynck, Peter Renard, Joris Scheers, Bart Steenwegen, Karen Stuyck en Stefaan Tubex

Vormgeving: Lodewijk Joye

Verantwoordelijke uitgever: Guido Decoster, administrateur-generaal, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Boudewijnlaan 30 bus 70, 1000 Brussel

D/2012/3241/141

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd of openbaar gemaakt, door druk, fotokopie, microfilm, of welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Copyright © Vlaamse overheid, auteurs en fotografen

www.thuisindestad.be
<http://blog.thuisindestad.be>
www.vlaandereninactie.be



Vlaamse overheid



Vlaanderen
In Actie
Pact 2020



Steden veranderen. Altijd en overal.

Een trend die veel steden gemeen hebben, is een opvallende bevolkingsgroei. En dat daagt steden uit. De toenemende vraag naar kinderopvang, onderwijs en goede woningen bijvoorbeeld. Of de nood aan vernieuwende formules om de beperkte ruimte te delen, zonder te raken aan de levenskwaliteit van de stedelingen. Hierop antwoorden formuleren, is geen eenvoudige opdracht. Maar steden hebben een intrinsiek voordeel: zij zijn bij uitstek de plekken waar oplossingen voor het eerst bedacht worden en creatieve ideeën op de wereld worden losgelaten.

In mijn beleidsnota heb ik dit “de weg naar een duurzame en creatieve stad” genoemd. Om steden de kans te geven die rol waar te maken, is er een mentaliteits-switch over de stad en stedelijkheid nodig. De stad in al haar facetten verdient erkenning. Als kwalitatieve leefomgeving waar mensen graag en bewust willen wonen, werken en vertoeven. Maar ook als unieke plek met een eigen dynamiek. De stad als troef voor Vlaanderen.

Zo’n switch houdt ook een andere beleidsfocus in: van een beleid voor de stad naar een beleid voor meer stad en meer stedelijkheid in Vlaanderen. We moeten niet bang zijn van een kwalitatieve verstedelijking. Dit betekent niet dat heel Vlaanderen wordt volgebouwd, maar wel dat stedelijke kwaliteiten als nabijheid, duurzaamheid en maatwerk overal ingang vinden.

Op de VIA-Rondetafel werd een belangrijke stap gezet om deze doelstelling concreet in te vullen. In de traditie van het Vlaamse Stedenbeleid werd het debat aangegaan met een ruime groep van mensen die elk vanuit een eigen uitgangspositie bezig zijn met stedelijkheid. Aan de hand van drie thema’s — sociale cohesie, ruimtegebruik en ecologie — werd nagegaan hoe de stad verandert en wat duurzame stedelijkheid betekent. Daarnaast was de Via-Rondetafel ook het startschot voor een actualisering van de visie en de instrumenten van het Vlaamse Stedenbeleid.

Dit boek is een unieke weergave van de Via-Rondetafel en de debatten die er plaatsvonden. Daarnaast krijgt u ook een “ingrediëntenlijst” voor een toekomstig stedelijk beleid. In die zin is dit boek vooral een doe-boek. Ik nodig u uit om ermee aan de slag te gaan. Ontwerp mee aan de stad van de toekomst. Want het Stedenbeleid is geen *onemanshow*. Het is een beleid dat samen tot stand komt. Met de stad en met de stedelingen. En met iedereen die het beste voor heeft met de stad.

Freya Van den Bossche

Vlaams minister van Energie, Wonen,
Steden en Sociale Economie



© Jan Van der Veken (Fabrica Grafica)

- | | | | |
|----|-----------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13 | # Duurzame en creatieve steden | 49 | Klimaattransitie
Hard en zacht verzoenen
Yves De Weerd |
| 19 | # De eeuw van de stad | 63 | Sociale transitie
Naar een sensitieve stad
Stijn Oosterlynck |
| 25 | # Transitie/management | 79 | Ruimtelijke transitie
De stad groeit
Bart Steenwegen |
| 31 | # Klimaattransitie | 97 | Bestuurlijke transitie
Transitiemanagement
Thomas Block en Erik Paredis |
| 35 | # Sociale transitie | 129 | Bestuurlijke transitie
Tien jaar Witboek
Filip De Rynck |
| 39 | # Ruimtelijke transitie | 149 | Bestuurlijke transitie
Van een beleid voor de stad
naar een beleid voor meer
stad en stedelijkheid
Stefaan Tubex |
| 43 | # Naar een vernieuwd Stedenbeleid | | |



Deelnemers

Ahmed Abdelhakim
 Jan Aerts
 Lieve Apers
 Veronique Aps
 Kris Asnong
 Philippe Awouters
 Dries Baekelandt
 Ilse Baert
 Wout Baert
 Jim Baeten
 Ruben Baetens
 Herman Baeyens
 Bart Biermans
 Annick Bleyen
 Thomas Block
 Wim Blommaart
 Johan Bogaert
 Kristiaan Borret
 Philippe Bossin
 Tine Boucké
 Linda Boudry
 Gunter Bousset
 Katrien Braeckman
 Luk Bral
 Jeroen Bryon
 Lode Caenepel
 Kristof Calvo
 Gert Camerlinck
 Annelise Capon
 Véronique Carrewyn

Karim Cherroud
 Véronique Claessens
 Paul Claus
 Filip Cnockaert
 Janneke Cocle
 Helga Collyn
 Ann Coolen
 Pieter Cools
 Veerle Costermans
 Koen Cosyns
 Elde Crosiers
 Lieve Custers
 Wouter Danckaert
 Arne Daneels
 Christa D'Ans
 Seppe De Blust
 Joeri De Bruyn
 Cathy De Bruyne
 Monique De Ceuster
 Veerle de Grave
 Willem de Laat
 Koen De Langhe
 Pieter De Maeght
 Sabine De Meulder
 Liesbeth De Muer
 Johan De Muyndck
 Alexandra De Nil
 Katleen De Paepe
 Filip De Rynck
 Frank De Smet

Liesbeth De Smet
 Sigrd De Temmerman
 Yves De Weerd
 Bart De Witte
 Magda De Wolf
 Michel Debruyne
 Evelyne Deceur
 Tom Decorte
 Guido Decoster
 Valerie Del Re
 Lisa Delveltere
 Annelies Demeurie
 Leontien Demeyere
 Joris Demoor
 Sophie Devolder
 Karolien Dezeure
 Natascha Diericx
 Bart Doucet
 Elke Du Bin
 Mark Dubois
 Matthias Dusesoi
 Katrien Embrechts
 Gerda Flo
 Wouter Florizoone
 Joke Flour
 Eva Fonteyn
 Marlies Fret
 Laurie Gadeyne
 Jef Geboers
 Paul Geerts

Deelnemers

Ann Geets	Luc Lathouwers	Bram Opsomer
Tom Germonpré	Jan Lecompte	Erik Paredis
Griet Geudens	Doenja Lefebure	Inge Pauwels
Greet Geypen	Luc Lehouck	Eva Peeters
Marjolijn Gijssel	Josée Lemaitre	Kris Peeters
Katrijn Gijssel	Erica Lemmens	Ingrid Pelssers
Iris Gommers	Sven Lenaerts	Eline Persyn
Jos Goossens	Maarten Lenaerts	An Piessens
Soetkin Goris	Filip Lenders	Ann Pisman
Ine Goris	Paul Lermytte	Hilde Pootemans
Michaël Goris	Jan Leysens	Francine Quanten
Jan Hamerlinck	Griet Lievois	Eveline Reusens
Griet Hanegreefs	Trees Lips	Ingrid Reynaert
Cedric Heerman	Liesbeth Longueville	Hilde Reynvoet
Geert Hillaert	Jürgen Loones	Karel Robijns
Maarten Hillewaert	Anna Lybaert	Veva Roesems
Peter Hofman	Glenn Lypkens	Joris Rombaut
Joke Hofmans	Jerome Maeckelbergh	Stefan Rooms
Marianne Hofstede	Hugo Maenhout	Steven Roosen
Koen Hoste	Paul Maes	Annemie Rossenbacker
Lise Hullebroeck	Trui Maes	Kristin Scharpé
Anne Janssen	Lieve Maes	Joris Scheers
Luk Janssen	Johan Malcorps	Tim Scheirs
Barbara Janssens	Evert Martens	Hilde Schelfaut
Peter Jonckheere	Hanna Martens	Frederik Serroen
Luk Jonckheere	Hugo Meeus	Roel Slegers
Herman Jult	Jan Mellebeek	Sami Souguir
Steven Knotter	Geert Mertens	Tom Speleman
Erik Laga	Marcel Musch	Koen Steenacker
Toon Lambrechts	Stijn Oosterlynck	Bart Steenwegen
Piet Lareu	Saskia Opdebeeck	Wout Steurs

Deelnemers

Marianne Stevens	Tatjana Van Driessche	Sven Vercammen
Annelies Storms	Bram Van Dyck	Pierre Verdoodt
Veerle Stuer	Kurt Van Eeghem	Bart Verhaeghe
Karen Stuyck	Dirk Van Gijseghem	Christel Verhasselt
Sven Taeldeman	Luc Van Helmont	Marc Verheirstraeten
Dirk Temmerman	Bart Van Herck	Kelly Verheyen
Jos Thijs	Eric Van Hove	Yves Verhoest
Kris Tolomei	Filip Van Lancker	Lies Verhoeven
Stefaan Tubex	Mieke Van Loo	Bert Verpoest
Veronique Van Acker	Jeroen Van Looy	Vanya Verschoore
Pieter Van Camp	Tom Van Nieuwenhove	Willy Verschure
Danny Van Craen	Helena Van Pottelberge	Angeliques Verspeurt
Pol Van Damme	Hilde Van Rillaer	Natalie Verstraete
Karliën Vandecasteele	Mercedes Van Volcem	Linde Vertriest
Dirk Van De Poel	Karel Vanackere	Inge Vervaecke
Ann Van de Steen	Gina Vanattenhoven	Emilie Verwimp
Teun Van de Voorde	Liesl Vanautgaerden	Lieven Veulemans
Olof Van de Wal	Freddy Vandaele	Jan Vincke
Iris Van den Abbeel	Mosky Bert Vandebroeck	Jan Vranken
Johan van den Berg	Trees Vandenbulcke	Ewald Wauters
Jan Van den Berghe	Wim Vander Elst	Dries Wiercx
Sebastien Van den Bogaert	Dirk Vanderhallen	Gudrun Willems
Frans Van Den Bossche	Ann Vanderhasselt	Veli Yüksel
Freya Van den Bossche	Isabelle Vanderheyden	Khadija Zamouri
Jan Van Den Eeckhaut	Gert Vandermosten	
Merijn Van den Eede	Wouter Vanderstede	
Jan Van den Eynde	Cindy Vandeweyer	
Ludwig Van den Meersschaut	Geertrui Vanloo	
Kris Van der Haegen	Chantal Vanoeteren	
Micheline Van der Stricht	Kristine Verachttert	
Ellen Van Dongen	Johan Verbruggen	



ViA-Rondetafel "Duurzame en creatieve steden", Brussel, 14 maart 2012. © Niels Donckers

Duurzame en creatieve steden

Stedenbeleid kan enkel in partnerschap gevoerd worden.

Hoe ziet de stad van morgen eruit? Hoe zorgen we ervoor dat er meer mensen op dezelfde ruimte prettig kunnen samenleven? Hoe kan een stad het potentieel van haar inwoners ontdekken en erkennen? Hoe kunnen we de solidariteit en sociale cohesie versterken? En hoe kan de stad een positieve buffer vormen tegen de globale klimaatverandering?

Dat zijn de vragen die aan de basis lagen van de ViA-Rondetafel "Duurzame en creatieve steden", die Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie Freya Van den Bossche organiseerde op 14 maart 2012 in Brussel. Deze meeting verwelkomde meer dan tweehonderdvijftig deelnemers. Ze traden met elkaar in discussie over de toekomst van de Vlaamse steden en zetten een nieuwe richting uit voor het Vlaamse Stedenbeleid. Onder hen bevonden zich zowel beleidsmensen uit de steden en de Vlaamse overheid, als academici, opiniemakers, ondernemers en organisaties uit het middenveld. De ViA-Rondetafel doet een beroep op de kennis en de knowhow die aanwezig zijn in en over de stad. In de traditie van constructieve discussie en coproductie die het Vlaamse Stedenbeleid doorheen de jaren heeft opgebouwd, gaat het de hedendaagse stedelijke uitdagingen aan in een intense dialoog met de steden. De debatten van de ViA-Rondetafel hebben een neerslag gevonden in deze publicatie. Ze vormen de basis om een vernieuwd en breed gedragen Stedenbeleid tot stand te brengen voor het komende decennium.

Het initiatief van de minister maakt deel uit van het meer omvattende toekomstproject "Vlaanderen in Actie" (ViA), dat van Vlaanderen in 2020 een Europese topregio wil maken die uitmunt als een economisch innovatieve, duurzame en sociaal warme samenleving. De ViA-Rondetafel "Duurzame en creatieve steden" is onderdeel van het programma "Groen en dynamisch stedengewest", een van

“De overheid is geen monolithisch blok waarin een paar mensen alle knopjes bedienen. Voor mij is de overheid een organisatie waar wij allemaal deel van uit maken. Als je schiet op de overheid, schiet je dus op jezelf. Wij hebben de overheid de positie gegeven om op te treden als moderator bij tegengestelde belangen.”



“Voor we ingrijpen in de ruimte en de maatschappij moeten we eerst een visie ontwikkelen. We moeten meer inzetten op ontwerpend onderzoek.”



“Vlaanderen in Actie mist een ruimtelijk kader en dat is een probleem. ViA focust heel hard op economie. Het wil Vlaanderen tot een van de top vijf regio's in Europa maken, maar ruimte moet hierin ook een plaats krijgen. Waar wil men die economische ontwikkeling verwezenlijken?”

de zeven grote doorbraken van Vlaanderen in Actie. Ook voor de overige doorbraken — de open ondernemer, de lerende Vlaming, innovatiecentrum Vlaanderen, slimme draaischijf van Europa, warme samenleving en slagkrachtige overheid — organiseerde de overheid verschillende Rondetafels. Vlaanderen in Actie mobiliseert duizenden mensen en experts uit de meest diverse vakgebieden en disciplines die samen nadenken en debatteren over een toekomstvisie voor Vlaanderen.

De ViA-Rondetafel “Duurzame en creatieve steden” vond plaats op een belangrijk *momentum* voor het Vlaamse Stedenbeleid. De Vlaamse regering is halfweg haar beleidsperiode. Het is tijd voor de opmaak van een tussentijdse balans en een vooruitblik op de tweede helft van de legislatuur. De gemeenteraadsverkiezingen staan voor de deur en de ViA-Rondetafel kan input leveren voor de nieuw op te stellen bestuursakkoorden. Daarnaast heeft het Vlaamse Stedenbeleid de ambitie om de hefboomfunctie van zijn eigen instrumenten, zoals het Stedenfonds, de Project- en Conceptsubsidie voor Stadsvernieuwing, de Stadscontracten en de Innovatieve Projecten te versterken en af te stemmen op de veranderende stedelijke realiteit.

Bijzonder aan de ViA-Rondetafel “Duurzame en creatieve steden” is de transversale en beleidsoverschrijdende aanpak. Het Vlaamse Stedenbeleid is immers een horizontaal beleid, gedragen door de voltallige Vlaamse regering en haar administratie. De stad is de plek waar verschillende beleidsdomeinen voor de opdracht staan om op een integrale manier samen te werken. Economie, werk, gezin, migratie, sociale zaken, cultuur, onderwijs, ruimtelijke ordening, energie en infrastructuur zijn er innig met elkaar verweven. Het is een beleid dat enkel in partnerschap kan gevoerd worden.

Deze publicatie bevat twee grote delen. Het *eerste* deel bevat een neerslag van de discussies die plaatsvonden tijdens de ViA-Rondetafel en schetst in ruwe lijnen de conceptuele achtergrond waartegen het debat zich afspeelde. Dit deel brengt een selectie van een aantal inspirerende stellingen en analyses die genoteerd werden op 14 maart in Brussel. Op sommige punten waren de meningen eens-

“We zijn altijd maar bezig met visies op papier te zetten, wanneer gaan we ook iets doen?”



“Sociale innovatie moet een doelstelling zijn van de overheid. De overheid moet zich afvragen wat een ander beter kan en pas optreden wanneer dit nodig is. Nu gebeurt automatisch te veel het omgekeerde, waarbij een burger de overheid zegt wat die moet doen. Ik vind dat burgers eerst moeten nadenken over wat ze zelf kunnen doen en pas in tweede instantie een beroep moeten doen op de overheid.”

“2020 is te dichtbij voor een toekomstproject. Op zo’n korte termijn kan er weinig veranderen. We moeten minstens inzetten op 2030.”



gezind, maar even vaak spreken ze elkaar tegen. Dat is geen tekortkoming, integendeel. Het debat over de stad is verre van beslecht. Het is van cruciaal belang dat het debat open en levend gehouden wordt en dat alle verschillende standpunten gehoord worden.

Het *tweede* deel brengt zes essays van vooraanstaande experts die vanuit zeer verschillende invalshoeken hun licht laten schijnen op de ingrijpende transitie die onze maatschappij en onze stad doormaken. Stijn Oosterlyncx, docent stadsociologie en woordvoerder van het Centrum OASes van de Universiteit Antwerpen, stelt dat de samenleving “niet meer is” en gaat op zoek naar een nieuw fundament voor solidariteit en sociale cohesie. Yves De Weerd, onderzoeksverantwoordelijke duurzame stedelijkheid van het VITO, schetst de mogelijkheden en implicaties van de klimaattransitie. Bart Steenwegen van het Team Vlaams Bouwmeester belicht de ruimtelijke transitie van onze stedelijkheid en zet de krijtlijnen uit van een nieuw denkkader voor slim verdichten en de “metropolitane stad”. Thomas Block en Erik Paredis van het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling aan de Universiteit Gent stellen een scenario op voor stedelijke transitie en wijzen op de valkuilen van transitie management. Filip De Rynck, docent Bestuurskunde aan de Hogeschool Gent, stond mee aan de wieg van het Stedenbeleid; hij maakt een kritische balans op van tien jaar Stedenbeleid en schetst de uitdagingen van het beleid voor de toekomst.

Het zesde essay ten slotte, is een intentieverklaring voor een Stedenbeleid van de toekomst. In deze bijdrage stelt Stefaan Tubex van het Team Stedenbeleid een “ingrediëntenlijst” op van actiepunten voor het Vlaamse Stedenbeleid. De voorstellen zijn in deze fase van het proces nog zeer schetsmatig. De bedoeling is om de debatten en discussies die opgestart zijn tijdens de ViA-Rondetafel onverminderd verder te zetten, zodat het Vlaamse Stedenbeleid in partnerschap en in een voortdurende dialoog met de steden het beleid kan uittekenen. De ViA-Rondetafel is daarom geen eindpunt, maar de start van een levendig debat over stedelijkheid in Vlaanderen.

De eeuw van de stad

De stad is niet het probleem maar de oplossing.



Witboek Stedenbeleid, 2003.

De eeuw van de stad is de titel van een boek dat tien jaar geleden is verschenen en dat het begin heeft ingeluid van het Vlaamse Stedenbeleid. De opmaak van het Witboek Stedenbeleid markeerde een keerpunt voor het denken over de stad in Vlaanderen.

Het Witboek was een initiatief van toenmalig Vlaams minister Sauwens. Die gaf een multidisciplinaire "Task Force", met mensen uit de academische wereld, de steden en de overheid, de opdracht om zich een beeld te vormen van de gewenste stedelijke ontwikkelingen voor de komende twintig jaar. De Task Force werkte verschillende thema's uit en legde die ter discussie voor aan workshops in veertien Vlaamse steden. Meer dan duizend academici, experts en geëngageerde burgers namen eraan deel. Dat leidde tot een breed gedragen Witboek: *De Eeuw van de Stad. Over stadsrepublieken en rastersteden*.

Het Witboek heeft de krijtlijnen uitgezet voor de voorbije tien jaar Stedenbeleid. Het inspireerde en voedde de verschillende instrumenten van het Stedenbeleid, zoals de subsidiëring van de Stadsvernieuwingsprojecten, de Conceptsubsidie, het Stedenfonds, de Stadscontracten, de Innovatieve Projecten, de Stadsmonitor... Tot op vandaag geldt het Witboek als een belangrijke referentie. "Er is vandaag geen betere tekst beschikbaar", schrijft Filip De Rynck verder in deze publicatie.

Terwijl de voorlopers van het Stedenbeleid, met als belangrijkste exponent het Sociaal Impulsfonds, veeleer uitgingen van een sociale bekommernis — het probleem van armoede en ongelijkheid in de stad — verbreedde de blik zich een tiental jaar geleden naar een meer integraal Stedenbeleid. De sociale component bleef bestaan, maar werd verankerd in een uitgesproken stedelijk beleid dat de stadsvlucht wil remmen en van de stad opnieuw een aantrekkelijke plek wil

“Ik hoop dat iedereen in Vlaanderen zich in 2020 stedeling zal voelen. Dit aanvoelen sluit beter aan bij de realiteit van een verstedelijkt Vlaanderen.”



“Een duurzame stad is een betaalbare stad. Zijn stadsvernieuwingsprojecten altijd positief of versterken ze de segregatie in een stad? Opgewaardeerde buurten worden immers al gauw onbetaalbaar voor de meerderheid van de burgers.”

maken, niet enkel door de stad te vernieuwen maar ook door de bestuurscapaciteit van de steden te verhogen. In plaats van de problemen van de stad kwam het potentieel van de stad centraal te staan. Het Stedenbeleid wrikte zich los uit de sfeer van het miserabilisme, defaitisme en het daarmee verbonden sociaal beleid, en maakte een omslag naar een positieve boodschap over stedelijke ontwikkeling als sociale hefboom. In deze voluntaristische visie worden problemen uitdagingen en uitdagingen kansen.

En met succes. Het aanzicht en de leefbaarheid van de steden zijn, onder meer dankzij het Stedenfonds of de Stadsvernieuwingsprojecten, ten goede veranderd. De Thuis in de Stadcampagnes hebben de stad aantrekkelijker gemaakt bij het grote publiek. De Conceptsubsidie en de Stadscontracten hebben ongetwijfeld bijgedragen tot de versterking van de bestuurscapaciteit van de stedelijke overheden. En de Stadsmonitor heeft de stad tot op zekere hoogte “meetbaar” gemaakt, zodat het beleid gericht kan werken. Hoewel de stad nog steeds zeer veel problemen kent, is de positieve impact van het Stedenbeleid manifest. De *good practices* liggen voor het oprapen.

Inmiddels zijn we tien jaar verder. De stad is niet meer dezelfde als tien jaar geleden. In de steden manifesteren zich nieuwe uitdagingen en maatschappelijke evoluties. In deze publicatie worden ze omschreven als “transities”. Een nieuwe stedelijke realiteit vraagt ook om een vernieuwd beleid en vernieuwende instrumenten. Het Vlaamse Stedenbeleid staat vandaag opnieuw voor een omslag.

Opmerkelijk is dat de nieuwe uitdagingen en transities waarmee de samenleving — als geheel en op mondiaal vlak — wordt geconfronteerd, zich bij uitstek lijken voor te doen in de steden. De stad is de plaats waar de demografische groei zich het sterkst manifesteert. De stad is een plaats van sociale en culturele conflicten, tegenstellingen, ongelijkheid, armoede. De stad is de plaats waar de gevolgen van de klimaatverandering of van de economische crisis zich het sterkst laten gevoelen. Het lijkt wel of al de problemen van de samenleving hier samenkomen. Is de stad daarom het probleem?

“Wonen in het groen op een vrije kavel is voor veel mensen nog steeds een ideaalbeeld. Hebben zij niet het recht om zelf te kiezen om op het platteland of in een dichte stad te wonen? Als het ideaal van huisje-tuintje zo belangrijk is, is het dan erg dat gebieden volgebouwd worden om dit te realiseren?”



“In 2020 zouden steden meer steden moeten zijn en dorpen meer dorpen. Nu zijn er in Vlaanderen amper volwaardige steden en smeren de dorpen zich steeds verder uit. Zal men zo uiteindelijk nog kunnen spreken over Stedenbeleid?”



“De eeuw van de stad” is de uitdrukking van een sterke intuïtie en een groeiend inzicht dat stelt dat de stad het duurzame samenlevingsmodel van de toekomst is. De stad is niet enkel de plek waar we op een gebalde manier geconfronteerd worden met de belangrijkste demografische, ecologische, klimatologische, economische en sociale uitdagingen. De stad is ook het werkveld waar oplossingen voor het eerst worden bedacht of aangereikt om deze uitdagingen op een duurzame manier aan te pakken. De stad is het laboratorium van de samenleving van de eenentwintigste eeuw. De stad is niet het probleem maar de oplossing. Het is deze basisintuïtie — de stad als het meest duurzame samenlevingsmodel en de stad als bron van creativiteit — die in het vernieuwde Stedenbeleid centraal zal staan. Dat is de ware betekenis van “Duurzame en creatieve steden”. Dat impliceert een resolute keuze voor de stad als bevoorrechte ruimtelijke en maatschappelijke samenlevingsvorm, maar ook een erkenning van de creativiteit en de capaciteit van de steden. Nog meer dialoog, nog meer coproductie: dat is de gezamenlijke opdracht van de Vlaamse steden en het Vlaamse Stedenbeleid.



Hermann Knoflacher, *Gehzeug*, 1975. © TU Wien / G. Emberger

Transitie/management

Het gaat er niet om dingen beter, maar anders te doen.

Henry Ford, de vader van de automobiel, maar ook van de industriële massa-productie, kon rond de eeuwwisseling nauwelijks vermoeden welk een impact zijn uitvinding zou hebben voor de komende generaties. Dankzij de auto veranderde de wereld voorgoed van aanzicht. Paard en kar verdwenen uit het straatbeeld. De stad werd gebouwd op maat van de auto. Autosnelwegen legden nieuwe netwerken over continenten. De olie-industrie herdefinieerde het machtsverevenwicht in de wereld. Voor de twintigste-eeuwse mens is mobiliteit al gauw een synoniem van vrijheid en de auto maakt een onmisbaar onderdeel uit van zijn leefpatroon. Tot op vandaag is de auto in Vlaanderen diep geworteld in onze levensstijl en ingebed in een complex maatschappelijk systeem. De infrastructuur (dichtste wegennet van Europa), de ruimtelijke ordening (lintbebouwing, nevelsteden, verkavelingsmodel), het mobiliteitssysteem (slecht uitgebouwd en weinig geïntegreerd openbaar vervoer), de mobiliteitscultuur (pendelaars, bedrijfswagens, statussymboliek, achterbankkinderen): ze zijn allemaal afgestemd op de centrale plaats van de auto in onze samenleving.

Ford stond aan de vooravond van wat we vandaag een "transitie" noemen, een verandering in een omvattend systeem dat ons leven en onze maatschappij ingrijpend bepaalt. Ook vandaag staan we op de drempel van zo'n transitie. En net als Ford kunnen we amper vermoeden waar die ons brengen zal. De transitie is reeds ingezet. De tekenen zijn daar. We zijn er ons meer en meer van bewust dat we zo niet verder kunnen. We zijn allemaal mobiel, maar we staan wel met z'n allen in de file op weg naar het werk. De benzineprijzen rijzen de pan uit. We stoten fijn stof en CO₂ uit en zijn daarmee collectief verantwoordelijk voor de opwarming van de aarde.

“Mobiliteit is het sleutelbegrip voor de stad van morgen. De mobiliteitsknoop ontwarren vormt de grootste uitdaging. Veel elementen van ruimtegebruik worden bepaald door mobiliteit. De nabijheid van voorzieningen zal nog belangrijker worden. Net die nabijheid heeft de stad te bieden.”



“Om echt tot stedelijke duurzaamheid te komen, moeten we werken aan een visie waarin de relatie tussen de stad en haar groene omgeving centraal staat. Veel randbewoners maken intensief gebruik van de stedelijke faciliteiten, zoals werk, cultuur of onderwijs. De stedelingen moeten dus ook gebruik kunnen maken van de faciliteiten in de randgemeenten.”



Nieuwe producten of technologische innovaties brengen niet altijd soelaas. Zo bieden elektrische auto's bijvoorbeeld geen antwoord op de problematische ruimtelijke ordening die de auto heeft teweeggebracht. Bovendien wordt het probleem gewoon verschoven zolang ook de elektriciteitsproductie voor een groot deel afhankelijk is van fossiele brandstoffen. De problemen die in zulke systemen zijn ingebed, noemen we in transitietermen “hardnekkig”. Ze vragen een fundamentele en diepgaande verandering in onze levensstijl, ons beleidsbestel en ons politiek en economisch systeem. De problemen — de symptomen — zijn meestal niet op te lossen met innovatieve technieken. Het gaat er dus niet om de dingen beter te doen, maar om de dingen fundamenteel anders te doen.

Het concept van “transitie” stond centraal tijdens de debatten op de ViA-Ronde-tafel. De deelnemers verdeelden zich over drie groepen die zich elk bogen over een andere transitie waarmee onze steden te kampen hebben: de *sociale transitie*, de *klimaattransitie* en de *ruimtelijke transitie*. Met deze drie transities is de lijst van transities niet uitgeput. Op de achtergrond spelen ook de bovengemelde mobiliteitstransitie, de demografische transitie (de bevolkingsgroei, de wereldwijde trek naar de stad, de verkleuring, vergrijzing en vergroening van de samenleving) of de economische transitie (ingezet door de financiële crisis) mee. Hoewel vaak onderscheiden behandeld, vormen zij ook weer een samenhangend systeem. Zeker in het “systeem stad” zijn al deze transities innig met elkaar verweven en komen ze gebald samen.

Al deze transities zijn een opgave voor het beleid. Op dit vlak tekent zich ook een bestuurlijke transitie af. Hoe kan het beleid de weerbarstige transities op de lange termijn in een duurzame richting sturen? “Transitiemanagement” is een manier om die problemen te benaderen. Het woord “management” roept echter het beeld op dat transities beheersbaar en rationeel zijn. Dat beeld is onjuist. Gezien de complexiteit van de transities, de mondiale schaal en de diepgaande acties die nodig zijn, is geen enkele actor in staat transities gewoonweg naar zijn hand te zetten. Toch is het mogelijk om vanuit de overheid bepaalde systemen te beïnvloeden, zeker wanneer ze, zoals het voorbeeld van het

“Waarom baseren we het belastings-
systeem niet op de ecologische voetafdruk?
Hoe groter je voetafdruk, hoe meer
belastingen je betaalt.”



“De huidige centrale energiesystemen moeten we omvormen tot weefsels of energiegrids, waardoor iedereen een bijdrage levert en tegelijk energie uit het grid kan halen.”

“We moeten evolueren naar een collectief,
zelfvoorzienend en klimaatneutraal
voedselsysteem. Hiervoor is onderzoek
nodig naar mogelijke aanpassingen in
de voedselketen, van grondstoffen tot
transport en afvalverwerking. Intussen
moeten bestaande initiatieven zoals
voedselteams en plukboerderijen
versterkt en uitgebreid worden.”

mobilititeitssysteem aantoon, sterk onder druk staan. Traditionele beleidsinstrumenten zoals regelgeving en subsidiëring blijven daarin een belangrijke rol spelen, maar ze worden aangevuld met processen die inzetten op visieverbreding, netwerkvorming, experimenteren en leren.

Transitiemanagement begint dan ook met een erkenning van de complexiteit van transitie. Door vooreerst te beseffen dat vele problemen verankerd zijn op verschillende niveaus (gedrag van mensen, gevoerd beleid, globale evoluties), en ze dus niet op slechts een van de niveaus aangepakt kunnen worden. Dat ze verder ook door verschillende maatschappelijk geledingen snijden, en dus een multidisciplinaire aanpak vergen binnen een beleid dat zich over domeingrenzen heen ontwikkelt. Door aandacht te hebben voor de lange termijn en zich een blik toe te eigenen die onze huidige generatie overstijgt.

Bij een transitieaanpak voor Vlaanderen krijgen de Vlaamse en de stedelijke overheden dan ook een vernieuwde invulling: het faciliteren van processen, richting geven aan langetermijnooriëntaties, voorwaarden creëren om transitieprocessen te versoepelen, verbindingen leggen tussen processen en actoren. De taak van de overheid is om de transitie te oriënteren en te versnellen. De overheid is dus wel een belangrijke speler, maar zonder de dynamiek in de samenleving en de betrokkenheid van vele actoren komt een duurzame transitie niet op gang.



Masterplan Scheldekaaien, Antwerpen, 2006. © WIT — Proap — Arcoveneto — Idroesse

Klimaattransitie

De stad is het meest duurzame samenlevingsmodel.

Op enkele jaren tijd is *The Inconvenient Truth* gemeengoed geworden. We weten het ondertussen allemaal: het klimaat verandert, de aarde warmt op, de zeespiegel stijgt. Er staan ons, ook in Vlaanderen, extremere weersomstandigheden, overstromingen en langere periodes van droogte te wachten. Grote boosdoener is onze energievoorziening, die nog steeds voor het overgrote deel aangewezen is op fossiele brandstoffen. Maar ook het kappen van bossen, de vervuiling van de zeeën, de groeiende afvalberg en ons consumptiepatroon dragen bij tot de klimaatproblemen. Bovendien worden onze natuurlijke bronnen zoals drinkwater, olie en gas steeds schaarser. Ook grondstoffen en materialen, onder meer voor de bouw, zijn niet oneindig voorradig. Na de klimaattransitie kondigt zich ook een ingrijpende transitie aan in het gebruik en beheer van materialen.

In Vlaanderen heeft het begrip van “duurzaamheid” ingang gevonden bij brede lagen van de bevolking. Vele particulieren die het zich kunnen veroorloven, isoleren hun woningen, gebruiken ecologische materialen en warmtepompen, investeren in zonnepanelen of bouwen regenwaterputten. Ze worden hierbij gestimuleerd door overheidssubsidies en opgezweept door steeds strengere Europese normen, die stellen dat iedere woning tegen 2021 bijna energie-neutraal moet zijn. Deze evolutie heeft zich relatief snel ingezet. Terwijl enkele jaren geleden lage-energiewoningen nog een curiositeit waren, is de passiefwoning vandaag zelfs een vaste waarde op de sleutel-op-de-deurmarkt.

Toch kan men zich de vraag stellen of een passiefwoning op een verkaveling op het platteland duurzamer is dan een slecht geïsoleerde rijwoning in de negentiende-eeuwse gordel van de stad. Ook andere zaken dan het energieverbruik van de woning moeten immers in rekening worden gebracht. Bewoners van een verkaveling op het platteland hebben één, vaak twee auto's nodig om de afstanden naar werk, school of winkel te overbruggen. De verspreide bebouwing vraagt om enorme investeringen voor de aanleg en het onderhoud van nutsvoorzieningen

“We zullen allemaal de klimaatproblemen voelen. Iedereen moet zich bewust zijn van de gedeelde verantwoordelijkheid. De sociaal zwakkeren moeten daarom de nodige aandacht krijgen, zodat uiteindelijk iedereen meekan.”



“Een collectieve aanpak van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie is economisch rendabeler. Het stimuleren van collectieve maatregelen kan bovendien de sociale cohesie verbeteren. Naast energie-efficiëntie is er dus ook een maatschappelijke meerwaarde.”



“Een passiefwoning op een verkaveling is minder duurzaam dan een slecht geïsoleerde woning in de negentiende-eeuwse gordel van de stad.”

(water, elektriciteit, gas, riolering, glasvezel) of infrastructuur (wegen, straatverlichting). Bovendien vormen het model van de vrijstaande woning op de verkaveling en de totale verstedelijking van het platteland een bedreiging voor de schaars overgebleven open ruimte en haar natuurlijke bronnen.

Het is enigszins paradoxaal. Steden zijn vandaag wereldwijd verantwoordelijk voor ruim 75% van de wereldwijde CO₂-uitstoot, terwijl ze minder dan 3% van het aardoppervlak innemen. Toch is de stad het meest duurzame samenlevingsmodel. Waar mensen op een kleine oppervlakte samenleven, moeten minder verplaatsingen worden gemaakt en ontstaan mogelijkheden om op een efficiëntere manier om te springen met natuurlijke bronnen, distributie en energievoorziening.

De steden en de Vlaamse overheid kunnen een belangrijke rol spelen om de klimaattransitie in goede banen te leiden. Dat vraagt om een omslag in het beleid, waarbij de bestaande denkkaders grondig worden herzien. Terwijl vandaag bijvoorbeeld de subsidiëring, de reglementering en de technologische innovatie afgestemd zijn op het model van de individuele woning op het platteland — denk aan de zonnepanelen die het best tot hun recht komen op een zadeldak van een vrijstaande woning — kan de overheid ook inzetten op collectieve en stedelijke vormen van energiewinning en -besparing. Door collectief en op grotere schaal te bouwen en te renoveren kan niet enkel de kostprijs, maar ook de energie-efficiëntie sterk verbeterd worden. Grote dakoppervlaktes in de steden kunnen uitgerust worden met zonnepanelen. *Smart grids* winnen aan rendabiliteit als de oppervlakte verkleint en de dichtheid verhoogt. Vernieuwende technologieën zoals geothermie kunnen hele stadswijken van energie voorzien.

Energievoorziening is slechts een van de vele voorbeelden die nood hebben aan vernieuwing, niet enkel op technologisch vlak, maar ook op het vlak van beleid. Vlaanderen staat ook voor de opdracht om zijn economische belangen — bijvoorbeeld zijn rol als logistieke draaischijf — te rijmen met de uitdagingen van de klimaattransitie. Ook de gehele voedselketen, van productie tot distributie, van consumptie tot afvalbeheer, botst vandaag op zijn limieten. We hebben nood aan financiële ruimte voor pilootprojecten en proeftuinen waarin vernieuwende en radicale oplossingen uitgetest kunnen worden.

Sociale transitie

Steden zijn laboratoria voor creatie en vernieuwing.



Raket in De Muide, Gent, 2011. © Michael De Lausnay

Na jaren van doemverhalen over de leegloop en het verval van de stad blijkt dat de bevolking in de Vlaamse steden opnieuw toeneemt. In de “grootsteden” Antwerpen, Gent en Brussel bedraagt de groei tegen 2018 respectievelijk 12, 8 en zelfs 20%. De bevolkingsgroei in de steden is te danken aan een hoog geboortecijfer en een sterke instroom van nieuwkomers.

Wanneer meer mensen dicht op elkaar wonen, ontstaan vanzelfsprekend sociale tegenstellingen, conflicten en ongelijkheid. Die tegenstellingen zijn meervoudig. Door een grotere instroom van nieuwkomers verkleurt de bevolking in de steden aan een ijsnel tempo. De verkleuring is ook steeds complexer. Migranten komen uit alle hoeken van de wereld, en niet meer enkel, zoals de vroegere opeenvolgende immigratiegolven, uit Italië, Turkije of Marokko. Die “superdiversiteit” leidt onvermijdelijk tot sociale conflicten en onbegrip en werpt de vraag op wat nog gemeenschappelijk is tussen de verschillende culturele gemeenschappen. Behalve de verkleuring zetten ook fenomenen als de vergrijzing en de vergroening een sterke druk op de samenleving. In tijden van crisis komen de welvaartsstaat en de solidariteit tussen de generaties steeds meer onder druk te staan. Ook in het gedeelde gebruik van de publieke ruimte ontstaan conflicten tussen de generaties. Ook de aanhoudende financiële crisis leidt tot steeds meer sociale ongelijkheid. En hoewel sociale ongelijkheid en tegenstellingen van oudsher deel uitmaken van het stedelijke leven, en de stad zelfs gezien kan worden als een sociale ladder voor mensen die hopen op een betere toekomst, toch is een duurzame stad ook een sociaal duurzame en rechtvaardige stad.

Verkleuring, vergrijzing, vergroening, groeiende sociale ongelijkheid: deze fundamentele maatschappelijke transitieën zetten de bestaande sociale verbanden en manieren van samenleven op losse schroeven. Verder in deze publicatie

“Een plaats in een stad wordt een plek wanneer mensen er spontaan samenkomen en samen dingen doen. Dit is niet per se de woonplaats. Een voorbeeld zijn de stadstuinjes in de Rabotwijk in Gent. Hier ontstaat een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor een plek.”



“Een systeem van dorpsraden kan het gemeenschapsgevoel versterken. Zulke raden organiseren regelmatig overleg op wijkniveau, vormen het aanspreekpunt voor de overheid en staan in voor kleine wijkprojecten.”

“Elke wijk is uniek. De aanpak verschilt dan ook van wijk tot wijk. Sterkere wijken nemen vaak zelf initiatief, andere wijken moet je meer stimuleren om projecten te organiseren.”

betoogt Stijn Oosterlynck dat de “samenleving niet meer is”. In de multiculturele en sociaal sterk ongelijke steden zijn gedeelde waarden en normen geen evidentie meer. Solidariteit en samenleven moeten daarom opnieuw gefundeerd worden. Oosterlynck vindt deze nieuwe basis in bij uitstek stedelijke categorieën: nabijheid en plaats. Bewoners en gebruikers hoeven niets gemeenschappelijk te hebben om een gedeelde visie te ontwikkelen, behalve de plaats die ze samen bewonen en/of gebruiken.

Tallose initiatieven tonen aan dat deze strategie vruchtbaar kan zijn. In verschillende Vlaamse steden zijn van onderuit initiatieven ontstaan die een gedeelde verantwoordelijkheid voor een plaats aangrijpen om nieuwe banden te smeden tussen verschillende bevolkingsgroepen. Lokale verenigingen, sociaal-artistieke organisaties, opbouw- en straathoekwerkers, buurt-economische actoren, stedelijke actiegroepen en lokale ondernemers slagen erin om de burgers te mobiliseren rond de meest diverse projecten en ze te betrekken bij het beleid.

De overheid staat dan ook voor de uitdaging om de laboratoriumfunctie van de stad niet alleen te erkennen en ervan te leren, maar ook om de bestaande projecten te valoriseren en te ondersteunen. Oosterlynck pleit dan ook voor een “sensitieve stad”: een stad waarin een stedelijke overheid gevoelig is voor wat er leeft en ondernomen wordt in de samenleving. Een sensitieve stad spoort bestaande praktijken op en stimuleert ze naar het model van de technologische innovatie: zaigeld, logistieke steun, netwerkiniciatieven, prototypesteun, steun voor onderzoek en het aanbieden van financiële doorgroeimogelijkheden voor succesvolle sociaal innovatieve acties.

Het is in de stad dat de kiemen van een nieuwe samenleving van de eenentwintigste eeuw te vinden zijn. De maatschappelijke transitie doen zich daar niet alleen het scherpst voor, ook de creativiteit en het engagement om ermee om te gaan is daar het meest aanwezig. Dichtheid en nabijheid, de essentiële kenmerken van de stad, bieden eens te meer maatschappelijke meerwaarde.



Dijlepad, Mechelen, 2003. © Niels Donckers

Ruimtelijke transitie

Publieke ruimte is de essentie van de stad.

De alleenstaande woning met tuin en garage op een verkaveling buiten de stad is het woonideaal bij uitstek in Vlaanderen. Grote delen van het Vlaamse territorium bestaan dan ook uit een patchwork van verkavelingen en lintbebouwing. Dit model is niet langer houdbaar. Door de bevolkingstoename en de oprukkende verstedelijking komen natuurgebieden, landbouwproductie, watervoorziening en natuurlijke overstromingsgebieden in de verdrinking. In een suburbaan Vlaanderen blijven we aangewezen op de auto om ons vervoer te organiseren, waardoor de wegen dichtslibben en niet alleen het milieu en het klimaat maar ook de economie zwaar belast worden. Verspreide verstedelijking is ook heel duur. Onderhoudskosten voor onze uitgebreide rioleringsnetwerken en andere nutsvoorzieningen swingen de pan uit. Ook vernieuwende energiesystemen zoals *smart grids* of warmtenetten zijn slechts rendabel in een verdichte, stedelijke omgeving.

Verdere verdichting van de stedelijke kernen lijkt het meest gepaste antwoord op deze problemen. Te meer omdat alle prognoses aangeven dat de stad in Vlaanderen aan een opmars bezig is. De stad groeit en moet een steeds grotere populatie huisvesten. Zomaar verdichten om te verdichten dreigt echter de leefbaarheid van de stad te bedreigen en de stadsvlucht van jonge gezinnen met kinderen verder aan te wakkeren. Om de stad tot een aangename woon- en verblijfplaats te maken, zodat de stad kan concurreren met de droom van het "landelijke leven", is "slim verdichten" de boodschap.

Slim verdichten is in de eerste plaats programma's verweven. Meer woningen bouwen betekent ook voorzien in scholen, winkels, zorgcentra, sport- en cultuurvoorzieningen, publieke ruimte en groen. Slim verdichten streeft naar meervoudig ruimtegebruik. Een school, een kinderdagverblijf, een bibliotheek en sociale woningen kunnen gemakkelijk gecombineerd worden. Door de

“De bevolkingsprognoses vertonen een zweepslageffect. Vandaag hebben we dringend nood aan bijkomende kinderdagverblijven en kleuterscholen, drie jaar later aan basisscholen en zes jaar later aan middelbare scholen. We moeten dus aanpasbaar en flexibel bouwen. Soms zullen we ook tijdelijk moeten bouwen, wat niet evident is vanuit het standpunt van duurzaamheid.”



“In de toekomst moet alle ruimte zinvol ingevuld worden, zowel bebouwde als onbebouwde ruimte. Zuivere leegte in de stad wordt een luxe van het verleden.”



“Een stad kan verder verdichten en toch heel leefbaar blijven. Kijk maar naar Barcelona, een zeer verdichte, maar ook zeer leefbare stad. De dichtheid in Antwerpen is lager dan die in Barcelona. Er zijn dus zeker nog mogelijkheden.”

programma's te stapelen, kan de ruimte zuiniger gebruikt worden. Slim verdichten is het delen van voorzieningen. Een brede school, die zijn lokalen of de sporthal na de schooluren openstelt voor buurtverenigingen, is hier een goed voorbeeld van. Verdichten leidt dus niet noodzakelijk tot meer, maar net tot minder bouwvolume. Verdichten is ruimte besparen. Op die manier kan nieuwe publieke ruimte ontstaan, de essentie van de stad. De recepten zijn beproefd en vinden steeds meer ingang, ondanks de bestaande regelgeving en subsidiemechanismen, die zulke initiatieven nog te vaak in de weg staan.

Maar ook slim verdichten botst op zijn limieten. Hoeveel kunnen we nog verdichten vooraleer de leefbaarheid van de stad in het gedrang komt? De stad groeit en nadert haar verzadigingspunt. Moet de stad enkel verticaal groeien, of ook horizontaal? De stelling dat de stad ook buiten haar administratieve grenzen moet kunnen groeien, ligt gevoelig. Veel gemeenten in de invloedssfeer van de stad keren zich tegen de oprukkende verstedelijking en willen hun landelijke karakter bewaren. Na de negentiende-eeuwse gordel heeft ook de twintigste-eeuwse rand van de steden echter enorm veel potentieel om verder te verdichten. Een open debat en een verregaande samenwerking tussen de steden en hun omliggende gemeenten dringen zich op. De Vlaamse overheid heeft hierin een bemiddelende rol te spelen.

Door de stad als een groter geheel te beschouwen, ontstaat een kans om het patroon van de verspreide verstedelijking een halt toe te roepen en in een nieuwe richting te sturen. Door te verdichten op strategische plaatsen, nabij werkgelegenheid of assen van openbaar vervoer, kunnen andere plaatsen gevrijwaard blijven van de verstedelijking en omgevormd worden tot productieve landschappen waar recreatie en beleving samengaan met de productie van voedsel, water, energie en biodiversiteit.

Dat alles heeft enorme consequenties voor het Vlaamse Stedenbeleid. Van een beleid voor de stad, gaan we naar een beleid voor meer stad, voor meer stedelijkheid, voor meer samenwerking.



De Genks, Genk, 2011. © Michael De Lausnay

Naar een vernieuwd Stedenbeleid

De stad is de motor van de samenleving.

Het Vlaamse Stedenbeleid heeft de ambitie om de stad — als het meest duurzame samenlevingsmodel, bron van creativiteit en motor van de samenleving — te versterken. Steden denken niet in termen van problemen maar van oplossingen. Net daarom maken ze het verschil en zijn ze voorlopers en voortrekkers op het vlak van maatschappelijke vernieuwing en duurzaamheid. Het Vlaamse Stedenbeleid heeft de ambitie om de stedelijkheid in Vlaanderen verder te versterken. Het voorbije decennium ontwikkelde het Vlaamse Stedenbeleid tal van instrumenten die de steden concrete hefboomen aanbieden om de maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. Nu de steden zich vandaag voor nieuwe uitdagingen en transitie gesteld zien, moeten ook deze instrumenten opnieuw tegen het licht gehouden worden.

Zo werkt het Vlaamse Stedenbeleid momenteel aan de uitwerking van de tweede generatie Stadscontracten. De Stadscontracten zijn ontstaan op vraag van de steden. Die wensten van de Vlaamse overheid een meer inclusieve en integrale benadering voor complexe stadsprojecten, waar vaak verschillende beleidsdomeinen samenkomen en verschillende instanties betrokken zijn. Maar terwijl de Stadscontracten — en met hen het gehele Vlaamse Stedenbeleid — het voorbije decennium traditioneel sterk gedomineerd werden door een projectmatige aanpak, zullen de Stadscontracten 2.0 meer programmagericht te werk gaan. Door open programma's in het leven te roepen die steunen op echte partnerschappen tussen de verschillende Vlaamse en stedelijke overheden, het maatschappelijke middenveld en de diensten en agentschappen van de Vlaamse overheid, kunnen de steden met een langetermijnvisie werken aan systemische transitie in de stad, in plaats van enkel te focussen op een welbepaald project met een duidelijke perimeter, afgebakende doelstellingen en een afgelijnd tijds kader. In zulke programma's is de stad als geheel het object van verandering. Het Vlaamse Stedenbeleid maakt van deze Stadscontracten 2.0 of "Stads-

“Vlaanderen moet over de grenzen heen kijken. Het model van de Euregio’s bestaat al en moet verder versterkt worden. Maastricht en de regio Kortrijk-Rijsel zijn goede voorbeelden. Samenwerking over de grenzen heen is mogelijk op het vlak van transport, energie, onderwijs, werkgelegenheid, cultuur, enzovoort.”



“We bevinden ons op een cruciaal moment. De Vlaamse overheid werkt tegelijkertijd aan een nieuw Beleidsplan Ruimte, een nieuw Mobiliteitsplan en een nieuw Beleidsplan Wonen. Deze op elkaar afstemmen tot een geïntegreerd plan is een enorme kans en uitdaging.”

programma’s” een speerpunt, maar wil dit proces vooral ook van onderuit laten groeien, waarbij een intense dialoog tussen lokale actoren en stedelijke en Vlaamse entiteiten het traject moet voeden.

Ook de aanpak voor de subsidiëring van de Stadsvernieuwingsprojecten krijgt een update. Er zal meer aandacht gaan naar manieren om de klimaattransitie in goede banen te leiden. Zo wordt de jury verbreed met een deskundige in energieduurzaamheid en duurzame stedelijke mobiliteit. Ook de Conceptsubsidie krijgt een breder perspectief. De Conceptsubsidie is een korte, gerichte ondersteuning voor kwaliteitsvolle maar nog onrijpe projecten die het potentieel in zich hebben om tot een succesvol stadsvernieuwingsproject uit te groeien. Tot voor kort ging de Conceptsubsidie naar begeleiding voor het stedenbouwkundige ontwerp, ondersteuning op het vlak van publiek-private samenwerking (PPS) of de optimalisatie van het participatieproces. Vanaf 2012 kan de Conceptsubsidie ook ondersteuning bieden op het vlak van energie- en klimaatduurzaamheid, duurzame stedelijke mobiliteit, sociale innovatie, creatieve economie, enzovoort. Hiermee komt de herziening van de Conceptsubsidie ook tegemoet aan de sociale transitie, omdat nog meer dan voorheen verder gebouwd wordt op lokale noden, het bestaande potentieel en de inbreng van onderuit.

Het Stedenfonds is voor de steden steeds een uitermate belangrijk hefboom-instrument geweest om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Het Stedenfonds riep talloze innovatieve acties in het leven en maakte het mogelijk dat experimenten konden doorgroeien tot volwaardige projecten. Het Vlaamse Stedenbeleid wil steden verder ondersteunen in hun duurzame keuzes en ziet de drie transitithema’s als een mogelijke leidraad voor de steden om hun Stedenfondskeuzes te onderbouwen. Belangrijk hierbij is dat de projecten die dankzij het Stedenfonds opgezet of ondersteund worden, vertrekken vanuit de dagelijkse praktijken in de steden.

Met de Innovatieve Projecten ondersteunt het Vlaamse Stedenbeleid innoverende en experimentele projecten van verenigingen en instellingen die het wonen en leven in de stad aantrekkelijker maken. Het Vlaamse Stedenbeleid biedt hiermee zaaigeld aan innovatieve projecten die van onderuit groeien en mee

“Zal het concept van de Vlaamse ruit zijn functionaliteit behouden in de toekomst wanneer men met hernieuwbare energiebronnen zal werken? Het model van de Vlaamse ruit is immers gebaseerd op fossiele brandstoffen.”



“Het is de taak van de overheid om innovatie op te sporen en te verspreiden, zodat zoveel mogelijk mensen er baat bij hebben. De toegang tot innovatieve ideeën en projecten mag niet beperkt blijven tot de kleine groep die ze initieert.”



“Hoe nauw betrek je de burgers bij de ontwikkeling van hun stad? Burgerparticipatie kan leiden tot kwaliteit, maar ook tot middelmatigheid.”

het stedelijk beleid vormgeven. In 2012 wil het Vlaamse Stedenbeleid een stap verder gaan dan het financieel ondersteunen van deze initiatieven. Op basis van de transitieaanpak wil ze projecten laten leren van elkaar, zodat ze zichzelf maar ook de steden naar een hoger niveau tillen. De knowhow en de kennis die in een stad ontstaan, kunnen op die manier geëxporteerd worden naar andere steden en gemeenten in Vlaanderen.

Ook de Stadsmonitor, die de leefbaarheid van de steden in kaart brengt en aangeeft hoe duurzaam hun ontwikkeling is, blijft een belangrijk transitie-instrument. Net door haar domeinoverschrijdend duurzaamheidskarakter blijft ze zelfs na vier edities een voorloper die het strategische debat in de steden voedt. Het is dan ook de bedoeling om dit instrument stapsgewijs verder te versterken zodat het die voortrekkersrol kan blijven vervullen.

Tot slot stelde de Vlaamse overheid een “transitiemanager duurzame en creatieve steden” aan. De transitiemanager coacht en stimuleert. Hij heeft tot taak om het horizontale karakter van het Vlaamse Stedenbeleid verder te versterken en te consolideren. Vandaag gebeurt de samenwerking tussen de verschillende Vlaamse entiteiten en de steden nog te veel ad hoc. Dankzij de transitiemanager kunnen de partnerschappen op een structurele manier ingang vinden in het beleid van Vlaanderen en de steden.

De optelsom van deze kleinere en grotere acties en vernieuwingen kan van het programma “Duurzame en creatieve steden” een geslaagd proces maken. Met de ViA-Rondetafel is alvast een eerste, cruciale stap gezet in het investeren in een duurzame toekomst. De transitie naar duurzame en creatieve steden is in hoofdzaak evolutionair, maar net daarom ook dat tikkeltje revolutionair. Niet het heruitvinden of radicaal veranderen, maar wel het voortbouwen op het potentieel van de dagelijkse praktijken in de steden, kan een nieuwe wind doen waaien in de Vlaamse steden.

Het Vlaamse Stedenbeleid spreekt de ambitie uit om Vlaanderen resoluut binnen te leiden in de eeuw van de stad. Als de stad de motor is van de samenleving, ligt het vormgeven van een duurzame toekomst voor iedereen in de handen van de steden.

Klimaattransitie

Hard en zacht verzoenen

Technologie en samenleefbaarheid
in een duurzame stad

Yves De Weerd

Onderzoekscoördinator duurzame stedelijkheid
bij de Vlaamse instelling voor technologisch
onderzoek (VITO)

Duurzame stedelijkheid is zoveel meer dan energiezuinige huizen bouwen, groen in de stad of sleutelen aan duurzame stadsmobiliteit. De veranderingen nodig om de klimaatuitdagingen het hoofd te bieden, zijn op een fundamentele manier verweven met bijna alle componenten van onze levensstijl, onze manier van beleid voeren, ons politiek systeem en onze economische organisatie. Het zal dus niet enkel volstaan om dingen beter te doen, stelt Yves De Weerd van het VITO, we zullen dingen ook radicaal anders moeten doen.

Het beeld dat de meeste mensen hebben van de aarde is een bol. Gezien vanuit de ruimte is die bol een veelkleurige knikker. Vraag mensen uit hun hoofd wat de overheersende kleuren zijn en ze antwoorden negen op de tien keer: blauw, groen en wit. Het klassieke startbeeld van *Google Earth*, laat ons zeggen. Het interessante is dat steden in dat “globale beeld” eigenlijk niet voorkomen. Onze steden, hoe groot ook, zijn vanuit de ruimte niet zichtbaar.

Het beeld wordt anders als je de aarde aan de nachtzijde bekijkt. De heldere, blauwe en groene kleuren maken plaats voor dominerend zwart, met als enig contrast witte slierten. Ze lichten letterlijk het stedelijke weefsel van onze wereld uit. Ze duiden de knooppunten aan waar mensen, energie, communicatie, handel en cultuur samenkomen. Dit stedelijke weefsel, dat reeds grote delen van de wereld omhelst, en wat Jeb Brugmann “De Stad” (met hoofdletter) noemt,¹ bevat door zijn concentratie van functies een grote kracht tot verandering. Dat is wat Brugmann “stedelijke voordelen” noemt, en waaronder hij onder meer schaalvoordeel, dichtheid en associatiemogelijkheid begrijpt. Hoewel er puur op basis van cijfers een neiging kan bestaan om steden te problematiseren — ze zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor drie kwart van de wereldwijde emissies, terwijl ze minder dan 3% van het aardopper-

vlak innemen — zijn we hier meer geneigd om het perspectief te volgen dat steden als waardevolle opportuniteiten bekijkt om de uitgangspunten van duurzame ontwikkeling maatschappelijk in te bedden.

Een kernvraag die naar voren komt vanuit het perspectief van transitie en klimaat in steden, is niet alleen *wat* steden moeten doen, maar vooral *hoe* ze dat moeten doen. De uitdagingen zijn immers al langer dan vandaag in grote lijnen bekend. Het is aan de actiezijde dat het schort. Er is nood aan nieuwe, meer integrale oplossingen en een visiegedreven aanpak. Er wordt nog steeds te vaak in het complexe stedelijk weefsel ingegrepen vanuit een “gecompartimenteerde” beleidsvisie, gestructureerd volgens de klassieke beleidsdomeinen. Dat is vaak het gevolg van een in hoofdzaak politieke logica, zoals het verdelen van portefeuilles — en niet, bijvoorbeeld, van projecten — bij de samenstelling van een beleidsploeg. Daarbij komt dat de systeemveranderingen die nodig zijn om bepaalde “persistente problemen” op te lossen, niet enkel op één niveau kunnen opgelost of aangestuurd worden, maar moeten vertrekken van de gelaagdheid van systeemveranderingen en de kracht die daaruit kan voortkomen als ze op een positieve manier wordt ingezet.

De kwesties van klimaat en transitie in steden moeten we daarom ook benaderen

vanuit een multi-level-governancelogica,² om van daaruit te kijken hoe die zich naar verschillende domeinen en niveaus vertaalt. Daarvoor moeten we in eerste instantie naar overkoepelende principes zoeken die tot een duurzame stedelijke ontwikkeling kunnen leiden. De Lissabon-principes van *sustainable governance*³ zijn daar een mooi voorbeeld van. Zij moeten echter verder onderzocht worden op hun directe relevantie voor een duurzaam stedelijk beleid.

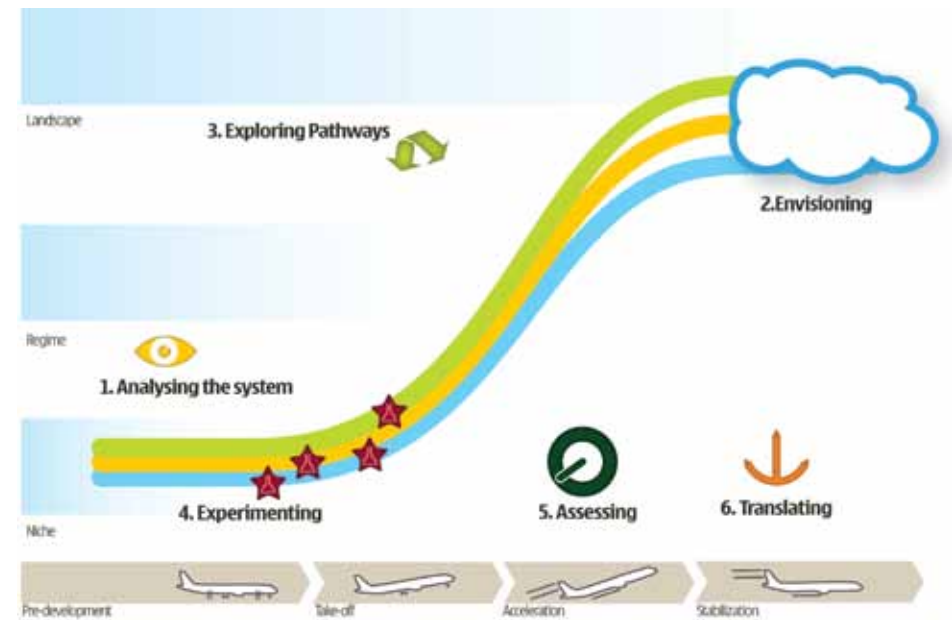
“Hoewel er puur op basis van cijfers een neiging kan bestaan om steden te problematiseren — ze zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor drie kwart van de wereldwijde emissies, terwijl ze minder dan 3% van het aardoppervlak innemen — vormen steden waardevolle opportuniteiten om de uitgangspunten van duurzame ontwikkeling maatschappelijk in te bedden.”

Het uitgangspunt voor deze inspiratiepaper, is als volgt samen te vatten: de uitdagingen die globale veranderingen meer en meer aan steden stellen, zijn onmogelijk binnen de

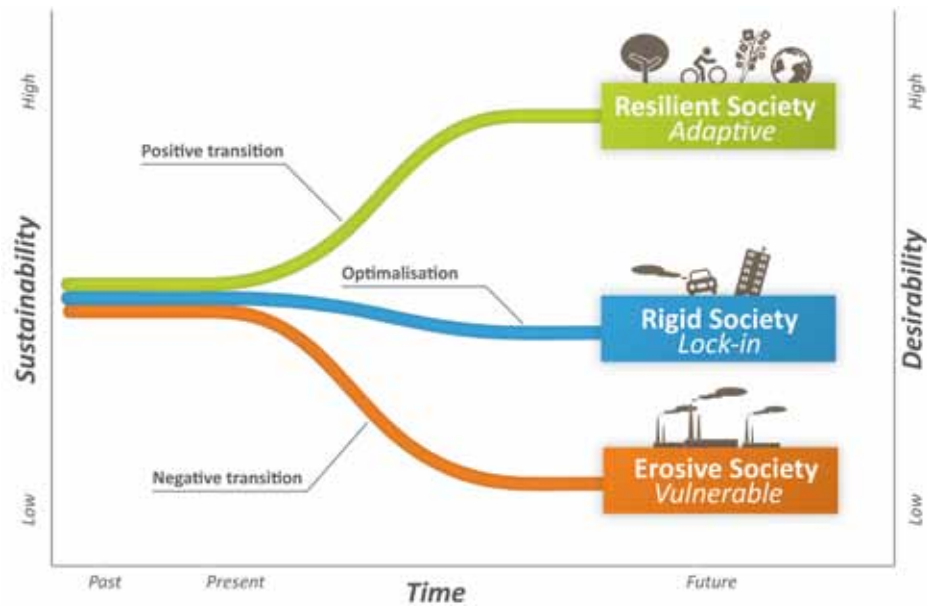
grenzen van steden en stedelijk beleid te beheersen, laat staan te sturen. De belangrijkste uitdaging van steden lijkt in dat opzicht niet in eerste instantie te liggen in wat ze doen, maar veeleer in hoe ze met dat gegeven omgaan. In de eerder genoemde Lissabon-principes heet het *adaptive management*, maar ook termen als *resilience* (of veerkracht) zijn veelgebruikt.⁴ Wat dit kan betekenen voor steden, hoe het kan bijdragen aan transitie naar duurzame (stedelijke) ontwikkeling, en hoe dit inhaakt op concrete domeinen zoals bijvoorbeeld duurzaam bouwen, energie en materialenbeheer, willen we in deze nota exploreren. Daarbij zullen we trachten om meteen ook bruggen te slaan naar de ruimtelijke en de sociale problematiek, die elders in dit boek aan bod komen. We zijn immers overtuigd dat een van de belangrijkste sleutels van oplossingen voor duurzame stedelijkheid te zoeken is in de integratie van disciplines, perspectieven en beleidsniveaus.

**TRANSITIEMANAGEMENT:
BRUG TUSSEN DUURZAME
ONTWIKKELING EN
STEDELIJKE PLANNING?**

De ambitie van “transitiemanagement” kunnen we kort samenvatten als het streven naar de uitbouw van een omvattend maatschappelijk kader dat leidt tot duurzame ontwikkeling. De groeiende aandacht voor



De verschillende fases van het transitiedenken. © VITO



De uitdaging is niet om “dingen beter te doen” maar om “dingen anders te doen”. © VITO

transitiemanagement in Vlaanderen zorgt ervoor dat het denkproces over de manier waarop duurzame ontwikkeling geïntegreerd kan worden, in een stroomversnelling aan het geraken is. Anderzijds is het risico van de snel stijgende aandacht voor transitiemanagement dat de rijkdom van deze benadering wordt uitgehold, en transitie tot een louter mode-woord verwordt.

“Een kernvraag is niet alleen wat steden moeten doen, maar vooral hoe ze dat moeten doen. De uitdagingen zijn immers al langer dan vandaag bekend. Het is aan de actiezijde dat het schort.”

Er is hoe dan ook nog een weg te gaan vooraleer duurzame ontwikkeling ook voor gewone burgers als kompas of inspiratie kan dienen. Hoewel duurzame ontwikkeling een inspirerend en richtinggevend concept is, refereert het niet aan een coherent gedachtegoed. Het leunt in die zin aan bij meer ingeburgerde termen zoals “ruimtelijke kwaliteit” (een veeleer fysiek kenmerk van de gebouwde omgeving) of “leefbaarheid” (dat veeleer een sociaal kader kent). Duurzame ontwikkeling voegt aan die fysieke en sociale dimensies van een duurzame stedelijkheid de ecologische component en de

tijdsdimensie toe. Duurzame ontwikkeling spreekt op die manier in principe een heel brede waaier van belangen en actoren aan, maar dit appel wordt voorlopig overwegend en bijna uitsluitend in academische en beleidsmiddens opgenomen. Het was de grootste kritiek van Ulrich Beck op het laatste wereldcongres van de sociologie in Gothenburg in 2011, dat wetenschappers er nog steeds niet in geslaagd zijn om duurzame ontwikkeling bij de “gewone mens” te krijgen.⁵ Onder meer het zeer lezenswaardig Advies 076 van de Nederlandse VROMraad over duurzame verstedelijking geeft duidelijk aan hoe er ook op niveau van steden met dit probleem geworsteld wordt.⁶

Duurzame stedelijkheid is zowel vanuit milieuoogpunt, als vanuit het oogpunt van materialen, ruimte en sociale cohesie dan ook een belangrijk domein waarop de vertaalslag van de bestaande kaders van duurzame ontwikkeling naar de heersende kaders binnen stedelijke ontwikkeling, zoals ruimtelijke planning, nog veel sterker kan ontwikkeld worden.⁷

Dat is nodig, omdat we vanuit transitiedenken overtuigd zijn dat steden voor fundamentele veranderingen staan, willen ze leefbaar blijven en tegelijk een rol spelen in de strijd tegen de klimaatverandering. Transitiedenken is op stedelijk niveau zeker niet zaligmakend. De discipline is nog in volle ontwikkeling, en

moet zich op een aantal vlakken nog bewijzen. Wel is het integrale, systeemgerichte karakter van transitiedenken sterk in lijn met de complexiteit van stedelijke ontwikkelingen. Bovendien heeft transitiedenken naast aandacht voor de (ook kortetermijn)resultaten, ook sterk oog voor het weerbaarder, veerkrachtiger maken van het stedelijke systeem, zodat de inspanningen die geleverd worden ook op een meer structureel niveau leiden tot duurzame stedelijke ontwikkeling.

Transitiedenken koppelt een sterke aandacht voor integrale duurzaamheid aan het vergroten van de aanpasbaarheid (of veerkracht). Deze combinatie maakt het grote verschil met een optimalisatiescenario. Met een boutade zegt men wel eens dat optimalisatie gaat over “dingen beter doen”, en dat blijft altijd nodig, terwijl transitiedenken ons bewust maakt dat dit niet volstaat, en dat je ook andere, nieuwe dingen zal moeten doen. Bovenal is transitiedenken een positief denken, dat vanuit gedragen visies breed uitnodigt om mee werk te maken van een gewenste toekomst voor onze steden.

COMPLEXE SYSTEMEN, EENVOUDIGE OPLOSSINGEN

Steden zijn complexe systemen. Toch is het mogelijk om met eenvoudige en heldere principes op een heel radicale manier in

te grijpen in de stedelijke ontwikkeling. De band tussen leefbaarheid en kindvriendelijkheid is daar een goed voorbeeld van. De ruimtelijke van Kind en Samenleving zegt daarover: “De uitdagingen zijn vaak dezelfde. Kindvriendelijkheid en duurzaamheid vragen doorgedreven keuzes op het vlak van mobiliteit (bv. autoluwe wijken, gebundeld parkeren), inpassing in het bestaande speelweefsel (breder kijken dan de wijk zelf), uitbouw van het groen-blauwe netwerk en versterken van bestaande landschapselementen, perceelsindeling en inplanting van de woningen (bv. bundeling van bebouwing, gerichtheid naar het publieke domein...), participatie en communicatie.”⁸ Met kindvriendelijkheid heb je dus een eenvoudig en helder sturingsprincipe dat wervend kan werken naar verschillende stakeholders, en waarmee ook bewoners van steden gemakkelijk affiniteit kunnen opbouwen. Wat met het concept duurzame ontwikkeling momenteel nog niet lukt.

Een ander voorbeeld van zulk een concept is “nabijheid”. Door functies op een slimme manier in relatie tot elkaar in te planten, door ze in elkaars nabijheid te brengen, verminder je het mobiliteitsvraagstuk. In die zin maakt het deel uit van een integrale ruimtelijke planning. Het is een evidente eerste vertaling van het nabijheidsconcept. Een tweede vertaling van het concept van nabijheid is gerelateerd aan de doorgedreven decentrali-

sering van communicatiemiddelen (internet, smartphones) gecombineerd met het bewustzijn van een mogelijke toekomstige materiaal-schaarste. Daarin ziet bijvoorbeeld John Thackara een uitgelezen kans voor een systeem-omwenteling.⁹ Neem bijvoorbeeld de sterk ingeburgerde doe-het-zelfcultuur. Die is gebaseerd op een systeem waarbij alle mogelijke werkmateriaal via doe-het-zelfzaken dicht bij de mensen wordt gebracht. Boormachines, vlakschuurders, steigers, betonmolens, enzovoort, ze zijn in menig huis te vinden, ook al worden ze maar een fractie van de tijd dat mensen ze bezitten ook daadwerkelijk gebruikt. Dat is een erg materiaal-intensief systeem, dat op termijn en op grote schaal moeilijk houdbaar lijkt. Decentrale communicatie, via bijvoorbeeld smartphones met GPS-modaliteiten, bieden echter de mogelijkheid om mensen die dat willen, snel en gericht te informeren, bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van een vlakschuurder, een betonmolen, maar bijvoorbeeld ook over overschotten grint of zand in hun wijk of buurt. Het kan tijd, geld en brandstof besparen.

Een andere concrete toepassing van dit soort principes wordt wel eens “productdienst-systeem” genoemd. Een innovatief voorbeeld waar dit reeds reëel werd toegepast, is de samenwerking tussen RAU-architecten en Philips. Zij werken voor de verlichting in het nieuwe gebouw van het architectenkantoor

volgens een *pay-per-lumen* principe. De klant betaalt Philips voor het geleverde licht, niet meer voor de verlichtingsinfrastructuur, de technologie. Die blijft eigendom van de leverancier. De leverancier heeft er daardoor baat bij om zijn technologie te verbeteren, zodat ze minder energie verbruikt, want zo vergroot hij zijn winstmarges. Bovendien wordt hij zo beter in staat om de door hem gebruikte materialen in kringlopen op te nemen en te hergebruiken.

Tot slot is op te merken dat de decentralisering van communicatie bijvoorbeeld ook niet los te denken is van het domein van ruimtelijke planning en stadsontwikkeling. Los van de vraag hoe fundamenteel de impact ervan is, is het moeilijk te ontkennen dat bijvoorbeeld sociale media voor een deel de rol van de publieke ruimte als ontmoetingsplek, als venster op de wereld, lijken over te nemen en dus de functie van publieke ruimten in vraag stellen. Het toont weer op een andere manier aan wat een meerwaarde kan zijn van systemisch of integraal denken over duurzame stedelijkheid.

TECHNOLOGIE VOOR SAMENLEEFBAARHEID

Duurzame stedelijkheid wordt vaak in relatie gebracht met leefbaarheid. Wanneer je de literatuur over leefbaarheid doorneemt, krijg

je vaak een beeld van een leefbaarheidsconcept dat vooral gedefinieerd wordt vanuit het perspectief van het individu ten opzichte van zijn omgeving. Als er al referentie gemaakt wordt naar sociale cohesie, wordt dat doorgaans vertaald naar de afwezigheid van overlast, het bestrijden van kleine criminaliteit of maatregelen tegen het onveiligheidsgevoel. Op wijkniveau daarentegen is er een duidelijke aandacht voor sociale duurzaamheid. Het valt daarbij op dat sociale duurzaamheid een belangrijk instrument vormt bij het “opwaarderen” van meer achtergestelde buurten. De aandacht voor sociale duurzaamheid heeft in die zin vaak een remediërend karakter, maar wordt eerder zelden als een integraal ontwerpcriterium gehanteerd.

Dat laatste geldt in nog sterkere mate voor technologische ontwikkeling. Hoewel er duidelijk een evolutie is, komt de sociale component nog steeds te vaak pas na de probleemstelling in beeld bij technologische ontwikkeling. Onze zonnepanelen zijn hiervan een goed voorbeeld. De meest logische en eenvoudige plaats voor zonnepanelen is een dak. Liefst ook een dak waar geen schaduw op valt, bijvoorbeeld door andere gebouwen, en liefst onder een bepaalde hellingshoek. Het is dus een technologie die het best tot zijn recht komt op het zadeldak van alleenstaande woningen — onze klassieke villa’s en fermettes — ook omdat de verhouding tussen het beschikbare dakoppervlakte en het aantal

bewoners daar het meest gunstig is. Deze technologie is niet of nauwelijks bereikbaar voor mensen die geen dak hebben (zoals appartementbewoners), of die wel een dak hebben maar er geen eigenaar van zijn (bijvoorbeeld huurders van een alleenstaande woning) en dus volledig afhankelijk zijn van de bereidwilligheid of investeringsbereidheid van de eigenaar. De wrevel over de ongelijkheden die ontstaan door toepassing van een technologie die dit soort sociale verdelingskwesties niet van bij het ontwerp meeneemt, zijn dus voor een groot deel toe te schrijven aan de gehanteerde ontwerpbenadering, veel meer dan aan het flankerende beleid dat de facto gebonden is aan de initiële technologische ontwerpkeuzes.

Er is dus een behoefte aan een grotere toenadering tussen beleids mensen, sociaal wetenschappers en technologieontwikkelaars (inclusief ontwerpers) om technologie van bij het ontwerp een grotere sociale gevoeligheid mee te geven. Er zijn daarbij “light”-vormen, waarin steden hun eigenheid proberen te vertalen in het ontwerp van voorwerpen die mee de identiteit van de stad, en dus ook de verbondenheid van inwoners met de stad via deze voorwerpen bepalen. De fiets die de stad Bordeaux door Starck liet ontwerpen voor haar huurfietsstelsel, is daar een mooi voorbeeld van. Vergelijk deze fiets met de niet al te mooie fietsen die je doorgaans in

dergelijke stedelijke huursystemen aantreft, en je begrijpt snel dat ook in de ontwerpfase al stedelijke keuzes gemaakt worden.

“De meest logische en eenvoudige plaats voor zonnepanelen is een dak. Liefst ook een dak waar geen schaduw op valt, en liefst onder een bepaalde hellingshoek. Het is dus een technologie die het best tot zijn recht komt op het zadeldak van alleenstaande woningen — onze klassieke villa’s en fermettes.”

Maar er zijn volgens ons kansen om zelfs een stap verder te gaan. Om dat te illustreren, willen we het begrip “samenleefbaarheid” naar voren schuiven. Dit concept vergt zeker verder uitwerking, maar het omhelst alvast twee uitgangspunten bij technologische ontwikkeling (waarbij we een brede definitie van technologie hanteren, die zowel een gebouw, een zonnepaneel of een wetgeving kan betekenen): een technologie mag de solidariteit tussen mensen niet aantasten, en anderzijds zou de technologie niet enkel een probleem moeten oplossen, maar waar mogelijk ook het samenleven stimuleren of minstens faciliteren. Om dat laatste concreet

te maken, denken we bijvoorbeeld aan een aantal verwarmingstechnologieën die op dit moment niet geschikt of rendabel zijn op het niveau van individuele woningen, maar wel zeer geschikt zijn op het niveau van huizen-groepen of wijken. Dit soort technologieën bezit dus de mogelijkheid om belangen te activeren op het niveau van collectiviteiten en zo een positieve kracht te vormen in het versterken van sociale cohesie.

VOORUIT-ZIJN OP DE TOEKOMST

Omgaan met klimaatverandering, het toepassen van duurzame ontwikkeling, richting geven aan verstedelijkingsprocessen, ze vragen allemaal aandacht voor de lange termijn. De veranderingen die nodig zijn om om te gaan met de uitdagingen die op ons afkomen, zijn complex en diepgaand. Complex omdat ze verweven zijn met bijna alle componenten van onze levensstijl, onze manier van beleid voeren, ons politiek systeem en onze economische organisatie. Diepgaand, omdat het niet volstaat om de dingen die we nu doen beter te doen, maar vraagt om soms radicaal andere dingen te doen. Daarvoor is een blik nodig die onze huidige generatie overstijgt, en minstens tracht te kijken of de oplossingen die we nu bedenken nog zullen werken in de wereld waar de kinderen van onze kinderen in zullen leven. Dat is een fundamenteel ander denkkader dan wanneer men op een termijn

van tien tot vijftien jaar denkt, wat vaak al als lange termijn wordt aanzien. Een perspectief van meerdere generaties, wat betekent dat we veertig tot vijftig jaar vooruit kijken, stelt ons in staat om in oplossingen voor actuele uitdagingen ook al rekening te houden met toekomstige uitdagingen.

“Er is een behoefte aan een grotere toenadering tussen beleidsmensen, sociale wetenschappers en technologieontwikkelaars om technologie van bij het ontwerp een grotere sociale gevoeligheid mee te geven.”

Zo staat op dit moment bij de klimaatuitdagingen het energieprobleem (vaak gereduceerd tot impact en emissies) hoog op de agenda. Dat vertaalt zich bijvoorbeeld in steeds strengere normen voor energieprestatie en energie-efficiëntie van gebouwen. Het energieverbruik van gebouwen is immers nog steeds verantwoordelijk voor een meer dan aanzienlijk deel van de uitstoot van broeikasgassen. Maar laat ons eens een denkoefening doen en de vraag stellen of het gebouw wel degelijk het grootste probleem vormt in deze problematiek, dan wel de energiemix waarmee het gebouw zijn verwarming, koeling en huis-

houdelijk energieverbruik moet organiseren. Milieu-impact wordt immers gebaseerd op de emissies veroorzaakt door de energie-opwekking. Daarvoor wordt een bepaalde mix gehanteerd, met een bepaald aandeel hernieuwbare energie. De milieu-impact van hernieuwbare energie zal nooit volledig nul zijn, je hebt immers zowel ruimte als materiaal nodig om bijvoorbeeld een windturbine te plaatsen, maar ze blijft relatief gezien uiterst beperkt. Gesteld dus dat we op een punt komen waar het energiegebruik van huishoudens volledig op hernieuwbare energie kan draaien, zal er waarschijnlijk ook een kritisch punt komen waarop de vraag rijst of de impact van de materialen die nodig zijn voor verdere energetische verbetering aan huizen niet groter is dan de milieuwinsten als gevolg van het mindere energieverbruik na de verbetering. Het spreekt vanzelf dat het antwoord op deze vraag een sterke impact kan hebben op mogelijke beleidskeuzes. De aanpassing van ons gebouwenpatrimonium vraagt immers een aanzienlijke materiaalinzet. In het generatie-overstijgend perspectief van duurzame ontwikkeling (in casu transitie management) daagt duurzame stedelijkheid ons uit om nu al bewust te zijn van de materiaalintensiteit en het ruimtelijke beslag van geformuleerde oplossingen, net als van de impact die ze hebben op de sociale cohesie.

- 1 J. Brugmann, *De Stad 2.0. Hoe steden de wereld veranderen*, Business, Amsterdam, 2009.
- 2 Zie Harriet Bulkeley, “Cities and the Governing of Climate Change”, *The Annual Review of Environment and Resources* 12, 2010, pp. 141-159.
- 3 De principes zijn: *Responsibility, Scale-matching, Precaution, Adaptive management, Full cost allocation, Participation*.
- 4 R. Costanza et al., “Lisbon principles of sustainable governance”, in C. J. Cleveland, *Encyclopaedia of Earth, Environmental Information Coalition*, National Council for Science and the Environment, Washington D.C. Published in *Encyclopaedia of the Earth*, August 9, 2007.
- 5 Anthony Giddens plaatst dit proces binnen het sociologische kader van maatschappelijk *disembedding* en *re-embedding*. Daarmee worden evoluties geduid waarbij belangrijke maatschappelijke veranderingen worden losgetrokken van het maatschappelijk weefsel, in die positie tot ontwikkeling komen (*disembedding*), maar daarna opnieuw hun plaats moeten vinden in het maatschappelijk bestel. Giddens herkent drie zulke grote processen of belangrijke maatschappelijke evoluties in de voorbije anderhalve eeuw: de uitbouw van een industrieel economisch bestel, de emancipatie van de sociaal-culturele rechten, en als laatste (en dus onvoltooide) de opkomst en uitbouw van duurzame ontwikkeling als denkkader om tegemoet te komen aan de grenzen van de groei, zoals geformuleerd in het fameuze Brundtland-rapport. Zie ook: Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change*, Polity, Cambridge, 2009.
- 6 www.rli.nl/sites/default/files/Duurzame%20verstedelijking%2003-2010%20advies.pdf
- 7 De onderzoekslijn “Cities in Transition” in het nieuwe steunpunt transitie voor duurzame ontwikkeling (TRADO) zal hier ongetwijfeld al enkele belangrijke stappen zetten.
- 8 Onderzoekscentrum Kind en Samenleving, *Nieuwsbrief Kind en Ruimte*, nr. 24, p. 13.
- 9 J. Thackara, *Plan B, Ontwerpen in een complexe wereld*, SUN, Amsterdam, 2010.

Sociale transitie

Naar een sensitieve stad

De stad als bron van sociale innovatie

Stijn Oosterlynck

Docent stadssociologie en woordvoerder van
Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting
en de Stad (OASes), Universiteit Antwerpen

De verschillende transities die onze maatschappij doormaakt — op het vlak van ecologie, economie, technologie en demografie — zetten de basis van ons “samen-leven” onder druk. Stijn Oosterlynck van OASeS stelt dat een nieuwe samenleving nieuwe vormen van solidariteit vergt. De klassieke vormen van solidariteit, gebaseerd op gedeelde waarden en normen, intercultureel contact en begrip of sociale strijd, volstaan niet meer. Hij stelt een nieuwe vorm van solidariteit voor die de troeven van de stad — densiteit en dichtheid — aanwendt als bron van sociale innovatie.

De samenleving is niet meer. De stelling klinkt als een provocatie. Toch stelt deze uitspraak een fundamentele vraag aan de orde: wat maakt een maatschappij meer dan de optelsom van individuen? Hoe groeien in een maatschappij duurzame sociale verbanden die het samenleven ondersteunen en vorm geven? Wat creëert gemeenschappelijkheid in belangen, visies en ervaringen? Het is de vraag naar het bindmiddel van de individuen en groepen die een bepaalde ruimte, of die nu materieel of virtueel is, met elkaar delen. Het is ook de basiskwestie die voorligt in de sociologie, een wetenschappelijke discipline die geboren is in tijden van grote maatschappelijke transities en de bijbehorende politieke onrust.

De stelling “de samenleving is niet meer” wil suggereren dat deze vragen vandaag meer dan ooit actueel zijn. Onze maatschappij maakt verschillende diepgaande transities door die niet alleen het milieu, de economie en onze technologische infrastructuur op de proef stellen, maar ook de fundamenten van het samenleven zelf uitdagen. De term transitie wordt hier enigszins afwijkend niet gebruikt om te verwijzen naar een instrument om aan te sturen op radicale verandering, maar naar een feitelijk proces. Door transities hier niet te zien als door strategische planners of *change designers* geplande of anderzijds gestuurde ontwikkelingen, wil ik de aandacht

vestigen op de weerbaarheid van het samenleven zelf. De samenleving reageert op de uitdagingen die op haar afkomen.

Die reacties, individueel of collectief, ongepland of intentioneel, zijn niet de context waarbinnen het transitiegebeuren zich afspeelt, maar maken integraal deel uit van het transitieproces. Transities vergen dus het herdenken en heruitvinden van de samenleving. Dit herdenken en heruitvinden is al aan de gang, maar wordt dikwijls niet als dusdanig herkend.

Het transitieproces dat onze maatschappij doormaakt is (minstens) vijfvoudig. Het neemt een demografische, ecologische, sociaal-economische, sociaal-ruimtelijke en bestuurlijke vorm aan. De eerste transitie is de *demografische transitie*. Onze bevolking verkleurt aan een snel tempo, vooral in de grootsteden en regionale steden, maar in toenemende mate ook daarbuiten. De verkleuring is ook steeds complexer. Diversiteit wordt superdiversiteit.¹

Immigratie gaat niet alleen meer over Zuid-Europeanen, Marokkanen of Turken, maar over nieuwkomers vanuit alle hoeken van de wereld. “Superdiversiteit” werpt de vraag op wat nog gemeenschappelijk is tussen die culturele gemeenschappen en de mengvormen ertussen. Onze bevolking vergrijst en verzilverd ook. Dit zet de relaties tussen de generaties ook onder druk. In het pensioen-

debat wijzen zelfbenoemde vertegenwoordigers van de jongeren oudere generaties met de vinger voor het vasthouden aan verworven rechten. In stedelijke publieke ruimtes vinden veel conflicten hun oorsprong in de wederzijdse ergernis tussen het ruimtegebruik van jongeren en ouderen. Maar in de steden vergrijsst de bevolking niet alleen, maar vindt ook een vergroening — een toename van het aantal kinderen en jongeren — van de bevolking plaats. Om het maatschappelijk potentieel van die veranderende demografische samenstelling te valoriseren zijn ingrijpende investeringen nodig, maar ook het vormen van nieuwe duurzame sociale verbanden.

Daarnaast is er sprake van een *ecologische transitie*. Regelmatig wordt bericht over onze onhoudbare ecologische voetafdruk. Lokaal ontstaan er experimenten met “transitie-netwerken”, “voedselteams”, enzovoort, terwijl ontwikkelingslanden en Westerse sociaal-ecologische bewegingen oproepen tot meer “klimaatrechtvaardigheid”, soms zelfs met de eis aan ontwikkelde, Westerse economieën om hun ecologische schuld aan hen af te betalen.² In reactie op deze groeiende bezorgdheid over de slechte staat van onze leefomgeving ontstaan alternatieve, ecologisch meer duurzame manieren van produceren en consumeren. Die creëren dikwijls andere sociale relaties, bijvoorbeeld meer direct contact tussen producent en consument, lokale inbed-

ding van productieactiviteiten, enzovoort.

De derde transitie is de *sociaal-economische transitie*. Ondanks een goed economisch klimaat (althans tot 2007) en een toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt nam de (financiële) armoede in Europa niet af. Sinds de globale financieel-economische crisis, die in 2008 ontstond op de oververhitte Amerikaanse vastgoedmarkt en al gauw een bankencrisis werd en nog later — na de redding van de banken door de overheid en een vertragende economie — een schulden-crisis, domineert een soberheidsagenda de sociaal-economische discussie. Die soberheidsagenda stelt de sociale cohesie in de Europese samenlevingen op de proef. Daarnaast ontstonden de voorbije decennia nieuwe vormen van sociale uitsluiting en nieuwe sociale risicogroepen, zoals bijvoorbeeld éénoudergezinnen, werkloze huishoudens en huishoudens met een laaggeschoolde mannelijke kostwinner.³ Ondertussen wordt de discussie over de houdbaarheid van de welvaartstaat steeds vaker gekoppeld aan het migratievraagstuk. Het nationaal sociaal contract dat de verdeling van de welvaart in de ganse naoorlogse periode stutte, staat dus in toenemende mate onder druk. Lokaal ontstaan echter hier en daar experimenten om de welvaartstaat te herdenken en de contouren van een nieuw sociaal pact te beschrijven.⁴



De Antwerpse stadsdienst Opsinjoren ondersteunt bewonersinitiatieven die streven naar gezellige, veilige en propere straten. © Michael De Lausnay



Om de verschillende bevolkingsgroepen — autochtonen en allochtonen, jongeren en senioren, gezinnen met kinderen — dichter bij elkaar te brengen, ondersteunt de stad Aalst de bewoners om zelf evenementen te organiseren in hun wijk.
© Michael De Lausnay

De sociaal-artistische organisatie Recyclart ijverde in Brussel voor de aanleg van het skatepark op het Ursulinenplein. Een gedeelde plek leidt tot gedeelde verantwoordelijkheden.
© Michael De Lausnay

Ten vierde is er ook de *sociaal-ruimtelijke transitie*, een transitie die nogal eens met de term globalisering geduid wordt.⁵ In de eerste vier decennia na de Tweede Wereldoorlog vormde de nationale staat de vanzelfsprekende ruimtelijke context waarbinnen het samenleven zich op sociaal, cultureel, politiek en economisch vlak organiseerde. Alles wat de nationale grenzen oversteeg werd *internationaal* genoemd, een beweging en uitwisseling tussen nationale staten. Vandaag oogt het plaatje complexer. De container van de nationale staat lekt aan alle kanten en grenzen vervagen, althans voor goederen, diensten en kapitaal en een aanzienlijke groep bevoorrechte wereldburgers. Er ontstaan grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden zoals de Eurometropool Rijsel-Kortrijk. De Europese Unie is niet zomaar een internationale organisatie. Ze ontwikkelt een eigen dynamiek en is zo veel meer dan de optelsom van nationale regeringen of bevolkingen in Europa. Ze stuwt een proces van Europeanisering. Door de Erasmus-programma's in het hoger onderwijs neemt het mentale belang van nationale grenzen in onderwijs en later — althans zo hoopt men — in arbeidsmarkt verder af. Ook massale niet-Europese migratiestromen, al dan niet illegaal, relativeren de nationale grenzen. De ruimtelijke context waarbinnen het samenleven het best georganiseerd kan worden, stedelijk, regionaal, nationaal of

Europees (of een combinatie ervan), is de inzet geworden van een diepgaand maatschappelijk debat. Ondertussen creëren de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën nieuwe, virtuele sociale ruimtes. Alhoewel de digitale transitie de maatschappelijke interactie niet helemaal uit de bestaande sociaal-ruimtelijke verbanden licht, stimuleert het toch contacten en netwerken over nationale en andere grenzen heen en vergemakkelijkt het gemeenschapsvorming over grote fysieke afstanden.

Tot slot is er de *bestuurlijke transitie*.

De bestuurlijke transitie is niet zomaar een afgeleide van de vier voorgaande transities. Al te vaak wordt de overheid gezien als een actor die zich aanpast aan externe maatschappelijke trends, terwijl ze zelf heel dikwijls mee die trends vormgeeft. Zo waren het politieke beslissingen van nationale overheden die de globalisering van de economie en financiële markten aanvuurden.⁶ Overheden hebben de voorbije decennia actief hun eigen rol herbepaald. Ze traden terug uit de markteconomie door instrumenten voor economische interventie op te geven en meer ruimte te maken voor privaat initiatief. Ze maakten het sociaal beleid restrictiever, maar namen tegelijkertijd een grotere rol op in het arbeidsmarktbeleid en investeerden in hun repressiefunctie.⁷ De overheid ging zich de voorbije decennia ook anders verhouden tot het

maatschappelijke middenveld. Middenveldorganisaties nemen steeds vaker een rol op in de uitvoering van het beleid, maar geven daar een stuk autonomie voor op. Het resultaat is een bestuurlijk model waar het beleid niet alleen meer top-down uitgaat van de overheid, maar van een diffuus — en dikwijls weinig transparant — netwerk van organisaties uit het middenveld, de overheid, de semipublieke sector en de private sector. Deze bestuurlijke transitie werpt de vraag op wie welke maatschappelijke verantwoordelijkheid draagt en moet dragen.

SOLIDARITEIT HERDENKEN

De samenleving herdenken en heruitvinden doorheen de meervoudige transitieprocessen die vandaag plaats vinden vergt nieuwe vormen van solidariteit. Solidariteit is een lastig idee. Enerzijds is solidariteit als begrip alomtegenwoordig in het maatschappelijke debat, en in toenemende mate ook opnieuw in het wetenschappelijke debat.⁸ Anderzijds is het bijzonder moeilijk er een sluitende en eenduidige definitie van te geven. Solidariteit gaat om het delen van middelen uit groepsloyauteit of vanuit het besef van een gedeeld lot.⁹ Het is een geheel van praktijken dat zich op het collectieve niveau situeert (waar bijvoorbeeld altruïsme eerder een kenmerk van relaties tussen individuen is).¹⁰ Solidariteit houdt ook niet noodzakelijk wederkerigheid in, wat wel

het geval is voor sociaal kapitaal. De verwachting iets terug te krijgen vormt dus niet de basis van solidariteit, alhoewel dit wel het gevolg van een handeling van solidariteit kan zijn.

Het waren vooral sociologen die solidariteit in de loop van de negentiende eeuw centraal plaatsten in het functioneren van de samenleving.¹¹ Die sociologen, onder meer August Comte en Emile Durkheim, waren bezorgd om de stabiliteit van de maatschappij in de nasleep van de Franse Revolutie en het ondermijnen van de sociale integratie door het opkomende individualisme in kapitalistische maatschappijen. Het concept solidariteit, met zijn verre historische wortels in het Romeins recht en de christelijke idee van broederlijkheid, werd opgepoetst om op zoek te gaan naar de sociale mechanismen die sociale orde en cohesie genereren in een maatschappij. Comte zag die in de continuïteit die maatschappijen kenmerkt. Onze onderling gedeelde afhankelijkheid van de collectieve ervaringen en hulpmiddelen die van vorige generaties op de huidige generatie overgedragen worden creëren sociale relaties in het heden.

Dit gegeven onderdrukt egoïsme en plaatst, aldus Comte, collectief welzijn centraal in het sociaal leven.

Durkheim dacht verder na over die vraag en kwam tot de conclusie dat we in een moderne kapitalistische maatschappij solidair zijn met

elkaar omdat de complexe arbeidsverdeling ons afhankelijk van elkaar maakt. Ieder van ons brengt slechts een klein deel voort van wat nodig is om te leven en voor de rest zijn we afhankelijk van wat anderen voortbrengen. Dit bewustzijn van onze onderlinge afhankelijkheid beweegt er ons toe om solidair te zijn. De hogere nood aan sociale interactie en samenwerking die ontstaat uit die situatie van feitelijke afhankelijkheid creëert de sociale relaties die aan de grondslag liggen van solidariteit. De creatie van nieuwe sociale relaties was een cruciaal gegeven omdat de groeiende sociale en ruimtelijke mobiliteit in de vroege industriële maatschappij de traditionele sociale verbanden zoals de uitgebreide familie of het dorp erodeerden. Durkheims begrip van solidariteit leeft verder in de Franse republikeinse traditie. In die traditie wordt de sociale band tussen individu en samenleving gevoed door een collectief bewustzijn, het besef van samen met anderen deel uit te maken van een samenleving die gestoeld is op bepaalde gedeelde waarden en normen.¹²

Nog een andere bron van solidariteit in de moderne maatschappij vinden we terug bij Max Weber, een andere grondlegger van de sociologie. Solidariteit ontstaat volgens Weber wanneer mensen een groep vormen om sociaal strijd te voeren over economische middelen en status. De dynamiek van sociale

strijd en de identificatie met één bepaalde groep in die strijd genereert een sterke solidariteit. Maar in tegenstelling tot Durkheim kan niet iedereen in een maatschappij beroep doen op die solidariteit. Het is een vorm van solidariteit die niet alleen integreert maar ook verdeelt, die sommigen insluit en anderen uitsluit.

Dit korte overzicht van hoe klassieke sociologen via solidariteit de basis van het menselijke samenleven in een moderne maatschappij probeerden te vatten is niet zomaar een academische oefening, maar heeft bijzondere maatschappelijke relevantie. Tonen hoe sociale wetenschappers in de negentiende eeuw, geconfronteerd met allerlei maatschappelijke transitieprocessen en politieke instabiliteit, op zoek gingen naar de sociale mechanismen die orde en cohesie geven aan het samenleven, kan ons vandaag helpen scherp te zien in de sociale transitie die we doormaken. Het suggereert dat een nieuwe samenleving nieuwe vormen van solidariteit vereist. Ook vandaag worden we geconfronteerd met fundamentele maatschappelijke transities, die bestaande sociale verbanden en manieren van samenleven op losse schroeven zetten. Nieuwe vormen van solidariteit zijn nodig, niet zozeer ter vervanging van, maar eerder ter ondersteuning en aanvulling van de bestaande, ingeburgerde solidariteitsmechanismen.

Het korte overzicht van het sociologisch denken rond solidariteit toonde het al: solidariteit kan op verschillende manieren ontstaan of gegenereerd worden. Eén, ook vandaag erg populaire manier om solidariteit te genereren, is via gedeelde waarden en normen. Onder meer de demografische transitie, vooral dan de opkomst van de multiculturele en superdiverse samenleving, stimuleert dit communautaire denken. Een tweede mogelijkheid, ook al sterk gevoed vanuit het debat over de multiculturele samenleving, is het stimuleren van intercultureel contact en begrip. Door de andere te ontmoeten leren we diens levenswijze en visies kennen en betonen we ons solidair over de culturele grenzen heen. Een derde sociaal mechanisme om solidariteit te bevorderen is via sociale strijd. Groepsvorming om een gemeenschappelijke tegenstander te bekampen is van alle tijden, al verschuiven de assen waarrond dit conflict plaatsvindt. In deze tekst willen we nog een andere manier om solidariteit te genereren voorstellen, een manier waar de troeven van de stad — densiteit en dichtheid — uitgespeeld worden om sociaal te innoveren en zo tot een nieuwe solidariteitsbasis te komen.

EEN NIEUW RUIMTELIJK REGISTER: PLAATS EN SOLIDARITEIT

Iedere nieuwe samenleving vergt een nieuwe vorm van solidariteit. De sociaal-ruimtelijke

transitie die we meemaken stelt het ruimtelijke register waarin solidariteit gegenereerd wordt in vraag. De nationale welvaartstaat blijft ook de komende decennia hoogstwaarschijnlijk een belangrijke institutionele drager van solidariteit, net zoals de zoektocht naar gedeelde nationale waarden en normen niet zal stoppen. Toch knagen (onder meer) superdiversiteit, de vergrijzing, de groeiende ongelijkheid en de ecologische kwestie aan de bestaande vormen van op nationale leest geschoeide solidariteit. Daarom is het nodig om andere ruimtelijke registers te verkennen, bijvoorbeeld plaats. Plaats is het ruimtelijke register dat nabijheid en ruimtelijke inbedding benadrukt.¹³ In een maatschappelijke context waar gedeelde waarden en normen, zeker in multiculturele en sociaal sterk ongelijke steden, geen evidente startpositie zijn en een nieuwsgierigheid in de andere (in culturele zin) dikwijls geen verworvenheid is, biedt het ruimtelijke register van plaats een aanknopingspunt om solidariteit te herdenken.

Vertrekken vanuit plaats om nieuwe vormen van solidariteit te genereren¹⁴ maakt het mogelijk om gedeelde waarden en normen niet als uitgangspunt (maar eventueel wel als doelstelling) te nemen en een directe aanleiding te creëren om de andere ontmoeten. Bewoners en gebruikers van een bepaalde plaats hoeven dan niet veel te delen of gemeenschappelijk te hebben, behalve de

plaats die ze samen bewonen en/of gebruiken. Hieruit kan een “politiek van nabijheid” nagestreefd worden.¹⁵ In een politiek van nabijheid wordt ruimtelijke nabijheid ernstig genomen als aanleiding om een debat te openen over wat het betekent om die plaats te bewonen en/of te gebruiken en welke gedeelde verantwoordelijkheid daaruit volgt. In een dergelijk debat is geen plaats voor geprivilegieerde partijen, ook niet op basis van argumenten van “autochtonie”. Wat telt is dat men nu een plaats deelt, niet hoelang men die plaats al gebruikt of er woont. Een politiek van nabijheid is allesbehalve evident. Het veronderstelt dat de betrokkenen sociale mix aanvaarden en geen segregatie op sociaal-economische, ethnische of leefstijlgronden nastreven. Het vereist bovendien het (minstens tijdelijk) opschorten van de ongelijke machtsrelaties onder bewoners en gebruikers van een bepaalde plaats. Het al dan niet geloofwaardig kunnen dreigen met “vertrekken” ondergraaft een politiek van nabijheid.

“In een maatschappelijke context waar gedeelde waarden en normen, zeker in multiculturele en sociaal sterk ongelijke steden, geen evidente startpositie zijn en een nieuwsgierigheid in de andere

(in culturele zin) dikwijls geen verworvenheid is, biedt het ruimtelijke register van plaats een aanknopingspunt om solidariteit te herdenken.”

Het kan niet de bedoeling zijn van een politiek van nabijheid om van een plaats een eiland in de wereld te maken. Net de inbedding van die plaats in ruimere sociale en ruimtelijke netwerken wordt het voorwerp van debat. Op die manier kunnen nieuwkomers (maar ook anderen) aspecten van andere plaatsen waar ze leefden en/of zich mee verbonden weten inbrengen in het debat. Tegelijkertijd wordt het gecreëerde gevoel van verantwoordelijkheid niet beperkt tot de plaats waar men woont of die men gebruikt. Een solidariteit die zich beperkt tot plaats zou de sociaal-ruimtelijke transitie die we doormaken in een weinig duurzame richting sturen, namelijk die van de concurrentie tussen plaatsen. Bovendien zou ze leiden tot een erg enge visie op de ecologische transitie, omdat ze de onvermijdelijke biofysische interactie met andere plaatsen ter wereld zou miskennen.¹⁶ Om de ecologische transitie in een sociaal rechtvaardige richting te sturen, is het niet voldoende om duurzame productie en consumptie op één bepaalde plaats te creëren, als dit tegelijkertijd betekent dat ecologisch belastende productieprocessen en het afval

dat de plaatselijke consumptie creëert verschuift naar andere regio's, landen en werelddelen. Anderzijds biedt de focus op plaats ook aanknopingspunten voor een ecologische transitie, aangezien aan plaats allerlei positieve duurzaamheidswaarden toegeschreven worden.¹⁷ Tegelijkertijd geeft het ook sociaal vorm aan de verdichtingsagenda die centraal staat in de ruimtelijke transitie.

DE STAD ALS LABORATORIUM VOOR SOCIALE INNOVATIE

Nieuwe vormen van solidariteit genereren is geen academische oefening of kan niet het voorwerp vormen van een groot masterplan. Het is integendeel zaak om een grote gevoeligheid aan de dag te leggen voor lokale en dikwijls heel bescheiden experimenten met dit nieuwe samenleven en deze te versterken en ondersteunen. Het vergt een focus op sociale innovatie. De sociale transitie waar onze samenleving voor staat vergt meer dan louter technologische en marktgerichte innovatie.¹⁸ Technologieën en de markt kunnen de sociale transitie mee ondersteunen, maar de essentie van een sociale transitie is sociale innovatie. Sociale innovatie heeft drie componenten.¹⁹ Sociale innovatie is vooreerst gericht op het bevredigen van menselijke behoeften. Die menselijke behoeften vallen niet samen met een economische vraag en vergen meer dan een technische oplossing. Sociale innovatie

impliceert dan ook, ten tweede, een transformatie van de sociale relaties tussen mensen in het algemeen en sociale groepen in het bijzonder. Het is door de verhoudingen tussen mensen — het samen leven — te veranderen dat menselijke behoeften meer adequaat gelenigd worden. Die transformatie van menselijke verhoudingen — en hier zijn we bij de derde component aangekomen — vergt *empowerment* via sociaal leren, bewustmaking en -wording en de sociaal-politieke collectieve mobilisatie van mensen die hun behoeften willen vervuld zien.

“Nieuwe vormen van solidariteit genereren is geen academische oefening of kan niet het voorwerp vormen van een groot masterplan. Het is integendeel zaak om een grote gevoeligheid aan de dag te leggen voor lokale en dikwijls heel bescheiden experimenten met dit nieuwe samenleven en deze te versterken en ondersteunen. Het vergt een focus op sociale innovatie.”

Sociale innovatie moet het samenleven voldoende weerbaarheid en aanpasbaarheid geven om met de maatschappelijke transitie die gaande zijn om te kunnen gaan. Dit vergt

lerende sociale attitudes, het experimenteren met nieuwe sociale verhoudingen tussen oud en jong, autochtoon en allochtoon, arm en rijk en mens en leefomgeving. Dit vereist om aan de slag te gaan met nieuwe en creatieve vormen van collectieve mobilisatie. Teruggrijpend naar een klassiek idee in de stadssociologie zijn steden bij uitstek laboratoria van sociale innovatie. Het is in grootsteden dat de kiemen van een nieuwe, eenentwintigste-eeuwse samenleving te vinden zijn. De maatschappelijke transitie doen zich daar niet alleen het scherpst voor, ook de creativiteit en het engagement om ermee om te gaan is daar het meest aanwezig. Dichtheid en nabijheid, de essentiële kenmerken van de stad, bieden eens te meer maatschappelijke meerwaarde.

NAAR EEN SENSITIEVE STAD

De stad is een geschikt laboratorium om nieuwe vormen van solidariteit te verkennen. De stad is een bron van sociale innovatie, die aangewend kan worden om de aan de gang zijnde transitie in te bedden in processen van sociaal leren, nieuwe sociale relaties en collectieve mobilisatie. Om de laboratoriumfunctie van de stad en haar sociaal innovatief potentieel maximaal te valoriseren moet een stedelijk sociaal innovatiebeleid gevoerd worden. De ontwikkeling van zo'n beleid moet resulteren in een "sensitieve stad", een stad

waar het bestuur gevoelig is voor de samenleving die er vorm krijgt en zoveel als mogelijk verder bouwt op het sociaal innovatieve potentieel dat er aanwezig is.

Een stedelijk sociaal innovatiebeleid voor een sensitieve stad beantwoordt aan drie kenmerken:

- Het beleid vertrekt vanuit de bestaande praktijken waar bewoners en gebruikers van de stad ruimtelijke nabijheid aangrijpen om een gedeelde verantwoordelijkheid voor die plaats op te nemen en de demografische, sociaal-economische, ecologische en sociaal-ruimtelijke transitie op zo'n manier vorm te geven dat bewoners en gebruikers zelf beter uitgerust zijn om collectief aan hun noden te voldoen. Het stadsbestuur moet dus in haar interventies vertrekken en uitgaan van de bestaande samenleving en haar potentieel, eerder dan deze te negeren en er een andere voor in de plaats te willen stellen.
- Het stadsbestuur en andere overheden ondersteunen experimenten die solidariteit genereren door te vertrekken vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor de plaats waar mensen wonen of die ze gebruiken. Ze ontwikkelt daartoe een sociaal innovatiebeleid, dat organisaties en collectieve initiatieven financieel onder-

steunt in de verschillende fasen van de innovatiecyclus. Een dergelijk beleid kan leren van de ervaringen van het technologische innovatiebeleid, zonder de specificiteit van sociale innovatie uit het oog te verliezen. Mogelijke instrumenten zijn “zaaigeld”, logistieke steun, netwerking-initiatieven, prototypesteun, steun voor onderzoek naar sociale innovatie en het aanbieden van financiële doorgroeimogelijkheid voor succesvolle sociale innovatieacties.

“Stedelijke actoren zoals sociaal-artistieke of buurteconomische organisaties, opbouw- en straathoekwerkers, stedelijke actiegroepen of lokale ondernemers worden al te vaak slechts benaderd door de overheid als er zich een (overlast)probleem stelt. Ze krijgen zelden de kans om hun rijke inzichten in het functioneren van de stedelijke samenleving te delen met de centrale overheden. Zo gaat veel lokale kennis over sociale innovatie verloren.”

- De stedelijke en andere overheden nemen een lerende houding aan naar de stedelijke

actoren die werken vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor de plaats waar ze wonen of die ze gebruiken en dagelijks experimenteren met praktijken die nieuwe vormen van solidariteit genereren. Die stedelijke actoren zijn onder meer sociaal-artistieke organisaties, opbouw- en straathoekwerkers, sociale en buurteconomische actoren, stedelijke actiegroepen, lokale ondernemers, enzovoort. Al te dikwijls worden die actoren enkel benaderd als er zich een (overlast)probleem stelt. Voor de stedelijke actoren die met overheids-subsidies werken geldt dat zij dikwijls te zeer kwantitatief en enkel op output beoordeeld worden, waardoor ze niet de kans krijgen de rijke inzichten in het functioneren van de stedelijke samenleving die ze opbouwen te delen met de centrale overheden. Zo gaat veel lokale kennis over sociale innovatie verloren.

EEN VOORBEELD: DE PRECAIRE PUZZEL

Het Precaire Puzzel-initiatief ontstond in 2010 in de achtergestelde Gentse wijk de Brugse Poort. Het stadsbestuur investeerde er de voorbije jaren in het kader van het stads-vernieuwingsproject “Zuurstof voor de Brugse Poort” veel in de leefbaarheid van de wijk. Het bestuur slaagde er samen met een aantal lokale partners in de beeldvorming rond

de wijk om te keren van een verloederde arbeiderswijk naar *the place to live* voor alternatieve stedelijke middenklassers. Dat niet iedereen zich daar in kon vinden bleek bij de fototentoonstelling “Lijn 3”, waarin door middel van een reeks aangrijpende foto’s aandacht gevraagd werd voor de vergeten onderkant van de samenleving in de Brugse Poort. Uit de geanimeerde discussies tussen lokale organisaties over deze tentoonstelling ontstond het idee om een rondetafel voor terreinwerkers in de Brugse Poort te organiseren en samen een engagement voor een meer solidaire buurt op te nemen.

Meer dan zestig terreinwerkers, zowel vrijwilligers als professionals, legden op de rondetafel de “precaire puzzel” van de wijk. In de voormiddag kreeg iedere aanwezige enkele minuten toebedeeld om het hart te luchten over zijn of haar ervaring met

precaire situaties in de buurt. Welke problemen raken maar niet opgelost? In de namiddag gingen de aanwezigen aarzelend op zoek naar mogelijke oplossingen en antwoorden. Het resultaat was een waslijst preciaire situaties, groepen en plaatsen waar terreinwerkers dagelijks mee geconfronteerd worden en een lijst met mogelijke actiepunten. Een stuurgroep ging met dit materiaal aan de slag en distilleerde er een “Charter voor de Brugse Poort”, met tien intenties voor een solidaire buurt, en een actieprogramma uit. In dat actieprogramma staan een aantal beleidsaanbevelingen, maar belangrijker is dat de lokale organisaties zelf actie ondernemen, bijvoorbeeld rond goed nabuurschap, preciaire huisvestingssituaties en verkeersveiligheid. Ze vertaalden bovendien het charter in een tiental talen en trokken er van huis naar huis mee om zoveel mogelijk bewoners bij het Precaire Puzzel-initiatief te betrekken.

- 1 Jan Blommaert, "Superdiversiteit", *Samenleving en politiek*, 2011, pp. 24-35.
- 2 J. Roberts, Timmons and Bradley C. Parks, "Ecologically Unequal Exchange, Ecological Debt, and Climate Justice", *International Journal of Comparative Sociology* 50, 2009, pp. 385-409.
- 3 Gosta Esping-Andersen, "Inequality of incomes and opportunities" in A. Giddens and P. Diamonds, *The Egalitarian Challenge*, Polity Press, Cambridge, 2005, pp. 8-38.
- 4 Patrick Janssens, Frank Vandenbroucke and Bea Cantillon, *Voor wat hoort wat, naar een nieuw sociaal contract*, De Bezige Bij, Antwerpen, 2011.
- 5 Neil Brenner, *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, 2004.
- 6 Eric Helleiner, "Explaining the globalisation of financial markets: bringing states back in", *Review of International Political Economy* 2, 1995, pp. 315-341.
- 7 Bob Jessop, Neil Brenner and Martin Jones, "Theorizing socio-spatial relations", *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 2008, p. 13.
- 8 David Kahane, "Symposium: Diversity & Civic Solidarity Diversity, Solidarity and Civic Friendship", *Journal of Political Philosophy* 7, 1999, pp. 267-286, en: Barbara Prainsack and Alena Buyx, *Solidarity: reflections on an emerging concept in bioethics*, Nuffield Council on Bioethics, London, 2011.
- 9 Steinar Stjerno, *Solidarity in Europe*. Cambridge University Press, 2004.
- 10 Barbara Prainsack and Alena Buyx, *op. cit.*
- 11 Steinar Stjerno, 2004, *op. cit.*
- 12 Hilary Silver, "Social exclusion and social solidarity: Three paradigms", *International Labour Review* 133, 1994, p. 531.
- 13 Bob Jessop, Neil Brenner and Martin Jones, 2008, *op. cit.*
- 14 Nieuwe vormen van solidariteit genereren vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor de plaats waar men woont of die men gebruikt is de hypothese die verkend en getest wordt door het interuniversitaire onderzoeksconsortium DieGem (Diversiteit en Gemeenschapsvorming). Een deel van de argumentatie in deze tekst werd ontwikkeld in dialoog met de andere partners van dit consortium. Maken deel uit van het DieGem consortium: Stijn Oosterlynck (UA); Joke Van den Abeele, Danny Wildemeersch, Maarten Loopmans en Frank Moulaert (KU Leuven); Sven Devisscher (HoGent); Sami Zemni (UGent) en Pascal De Decker (Hogeschool W&K).
- 15 Ash Amin, "Regions unbound: towards a new politics of place", *Geographiska Annaler B* 86, 2004, pp. 33-44.
- 16 J. Roberts, Timmons and Bradley C. Parks, 2009, *op. cit.*
- 17 Pascal De Decker, "Samen denken over de Vlaamse ruimte. Analyse van de ViA Rondetafel 'Groen stedengewest' van 3 december 2010" pp. 21, edited by M. v. d. V. G. Afdeling Ruimtelijke Planning. Brussel, 2011.
- 18 Frank Moulaert and Farid Sekia, "Territorial innovation models: a critical survey" *Regional Studies* 37, 2003, 289-302.
- 19 Moulaert et al., 2012.

Ruimtelijke transitie

De stad groeit

Slim verdichten in een metropolitaan landschap

Bart Steenwegen

Team Vlaams Bouwmeester

De nood aan 330.000 nieuwe woningen tegen 2030 kunnen we aanwenden als een kans om een koerswijziging in te zetten in het huidige model van verspreide verstedelijking. Tot die conclusie komt Bart Steenwegen van het Team Vlaams Bouwmeester. Die koerswijziging zet heel wat zekerheden op de helling. De uitdagingen die op ons afkomen vragen om een vernieuwende, integrale aanpak van het ruimtevraagstuk. Het model van het metropolitane landschap biedt een duurzaam alternatief voor de Vlaamse nevelstad. Slim verdichten betekent ook dat we moeten aanvaarden dat de stad groeit.

VLAANDEREN BOUWT

Vlaanderen staat voor de uitdaging om 330.000 nieuwe wooneenheden te bouwen tegen 2030. Demografische studies voorspellen immers een sterke groei van de bevolking. Onze regio zal vele nieuwe migranten aantrekken, voornamelijk van binnen Europa. Bovendien zullen de huishoudens nog verder verdunnen en vergrijsen de bevolking. De nodige extra wooneenheden moeten dus ook op maat gemaakt zijn van de diverse gezinssamenstellingen. Extra wooneenheden betekent ook bijkomende voorzieningen voor onderwijs, zorg en werkgelegenheid.

Als we in Vlaanderen het aantal onbebouwde kavels met woonbestemming in beschouwing nemen, is er nog plaats genoeg voor een dergelijk programma. De vraag stelt zich echter of het bestaande systeem van woon- en ruimteproductie nog houdbaar is. Door de verspreide verstedelijking van Vlaanderen verdwijnt het schaars overgebleven landschap. We blijven aangewezen op de auto om ons vervoer te organiseren, waardoor de wegen nog verder dichtslibben. Onderhoudskosten voor onze uitgebreide rioleringsnetwerken dreigen uit de hand te lopen. Overstromingen zijn wederkerende fenomenen. Al deze symptomen van de verspreide verstedelijking vragen om onze aandacht. Ons historisch gegroeid systeem van ruimtelijke ordening is aan herziening toe.

MEER AAN DE HAND?

Biedt de horizontale verstedelijking van de welvaartstaat nog toekomst? Dit historische project was gebaseerd op de stimulering van individuele consumptie, een eigen huis op een eigen kavel, een eigen auto, enzovoort. De autonomie en onafhankelijkheid van het individu vormen de kernwaarden van dit model. In het ruimtelijke beleid vertaalde zich dat in een soort kwantitatieve benadering. Grondbestemmingen werden in oppervlaktes ingekleurd in gewestplannen uit de jaren zeventig, een generieke blauwdrukaanpak die nu in feite nog steeds doorwerkt. De grenzen van dit ruimtelijk model lijken echter bereikt.

Sinds de bankencrisis in 2008 en de Eurocrisis van 2011 wordt het kapitalistische systeem van groei en consumptie in vraag gesteld. De schulden worden aangewezen: de bankiers, de politici... Maar zijn het in feite geen systeemcrisisen waarbij onderling afhankelijke systemen elkaar ontwrichten?

Nieuwe uitdagingen duiken op. Globale economische verschuivingen stellen onze economische veerkracht in vraag. We moeten overschakelen van eindige energiebronnen naar hernieuwbare energie. Door de klimaatverandering komen er meer natte en droge periodes en moet de uitstoot van broeikasgassen verlaagd worden. Tot slot kunnen we ons de vraag stellen of de productie van water

en voedsel in 2030 niet centraal zal staan? Het is duidelijk dat deze thema's niet één per één kunnen worden aangepakt, maar vragen om het vizier open te trekken.

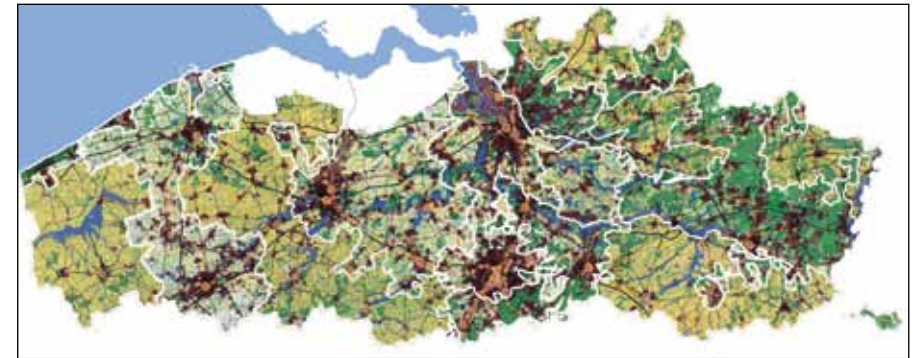
AANZETTEN TOT OPLOSSINGEN

In de literatuur zijn er auteurs die inzetten op het idee van een trendbreuk van gangbare systemen. Daarom zijn ze het vermelden waard als mogelijke inspiratie, zonder er een expliciet waardeoordeel over te vellen. Ze gaan op zoek naar een geïntegreerd visionair en potentieel wervend verhaal. Jeremy Rifkin zet in op een nieuwe industrie in *The Third Industrial Revolution*.¹ David Holmgren bouwt in hetzelfde spoor *Future Scenarios* op.² Richard Florida duwt de knop in met *The great Reset*.³ Bruce Katz en Jennifer Bradley hebben een *Metropolitan Moment*.⁴ Op eigen bodem bepleiten Peter Tom Jones & Vicky De Meyere een Green New Deal XL in *Terra Reversa*.⁵ Deze opsomming is vast en zeker te kort door de bocht en is slechts een insteek voor debat. In wat volgt gaan we kort in op de visies van Jeremy Rifkin en Richard Florida.

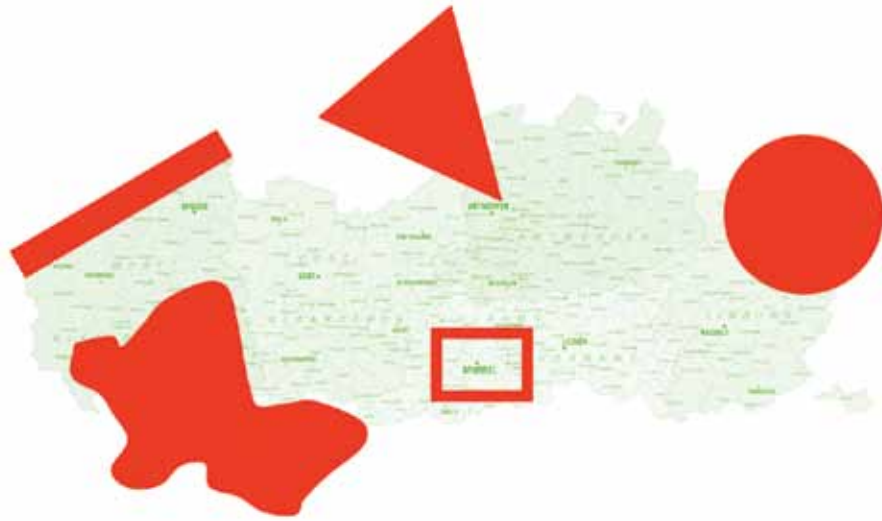
“Als we in Vlaanderen het aantal onbebouwde kavels met woonbestemming in beschouwing nemen, is er nog plaats genoeg

om de nodige 330.000 nieuwe woningen te bouwen. De vraag stelt zich echter of het bestaande systeem van woon- en ruimteteproductie nog houdbaar is.”

Jeremy Rifkin stelt dat de bankencrisis slechts het gevolg is van een nog meer ingrijpende transitie in energievoorziening. De vorige, langdurige ontwikkelingsfase, die tot stand kwam door de exploitatie van fossiele brandstoffen, loopt op zijn einde en een nieuwe begint. Deze nieuwe fase is gebaseerd op het samengaan van een gedecentraliseerd grid van hernieuwbare energie en internet-communicatietechnologie. In zijn visie verweeft Rifkin een economisch ontwikkelingsplan met een oplossing voor de klimaatproblematiek. De visie werkt structureel door op andere domeinen, zoals sociale structuren, landbouw en ecologie. Op sociaal gebied voorziet hij de overgang van een hiërarchisch georganiseerde maatschappij naar meer laterale structuren, zoals sinds de opkomst van het internet al voor een gedeelte werd ingezet. Stedelijke gebieden benadert hij via het concept van de “stedelijke biosfeer”. De biosfeer is de ecologische zone die zich grofweg zestig kilometer uitstrekt vanaf de zeespiegel tot de stratosfeer en waarbinnen de geochemische processen van de aarde een interactie aangaan met biologische systemen om de juiste



De studie van AWB brengt “duurzame armaturen” in kaart waaraan “woonomgevingsgebieden” gekoppeld kunnen worden. © AWB



De Vlaams Bouwmeester onderzoekt het potentieel van metropolitane, grensoverschrijdende gebieden om een antwoord te bieden op de hedendaagse uitdagingen. © Vlaams Bouwmeester

condities te scheppen voor het voortbestaan van leven op aarde. Een stedelijke biosfeer is een “afgebakend systeem” waarbinnen het metabolisme geoptimaliseerd kan worden. Vlaanderen is momenteel in hoge mate afhankelijk van buitenlandse en dure energie. De inzet op hernieuwbare decentrale energiesystemen en -infrastructuren zou volgens de visie van Rifkin deze afhankelijkheid kunnen doorbreken en een nieuwe economische ontwikkelingsgolf inzetten.

“Wat is de juiste schaal om deze thema’s en problemen te behandelen? Is het aangewezen niveau de gemeentelijke schaal? Voldoet de huidige subsidiariteit tussen gemeente, provincie en gewest? Moet het Vlaamse Stedenbeleid verder inzetten op de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten in de dertien centrumsteden? Of dringt een vernieuwde aanpak op stadsregionaal niveau zich op?”

Richard Florida koppelt het idee van een innovatieve economie aan nieuwe ruimtelijke verschijningsvormen. Een bepaalde ruimtelijke verschijningsvorm leidt tot nieuwe groei-

processen. Dat noemt hij de *spatial fix*, wellicht het best te vertalen als “ruimtelijke stolling”. Volgens Florida maakt deze *spatial fix* een uitweg uit de crisis mogelijk door de creatie van een fysiek kader voor de ontwikkeling en verdere geografische expansie. De *spatial fix* zorgt voor massieve investeringen in en de expansie van infrastructuur en de gebouwde omgeving. In de vorige ontwikkelingsfase bestond de *spatial fix* uit nieuwe snelwegen en suburbane ontwikkelingen. Enerzijds was dit een materialisering van een in een tijdperk dominerend model. Anderzijds werd dit model door deze *spatial fix* nog verder gestimuleerd. De huidige crisissen geven aan dat de vorige *spatial fix* over zijn hoogtepunt heen is, en dat we op zoek moeten naar nieuwe ruimtelijke modellen. Als potentieel nieuwe *spatial fix* beschrijft hij de opkomst van de megaregio en de voordelen en kwaliteiten van stedelijk weefsel met een hoge dichtheid, zoals New York. De toekomstige stedelijke ontwikkeling behoort volgens Florida tot een grotere geografische eenheid, ontstaan gedurende de laatste decennia: de megaregio. Megaregio’s zijn de hedendaagse metropolitane gebieden, met hun stedelijke kernen en suburbane en exurbane omgevingen. Hall and Pain definiëren de megastadsregio als een groep van tussen de tien tot vijftig steden, fysiek gescheiden, maar functioneel verbonden, geclusterd rond één of meer centrale steden. Door een nieuwe verdeling

van werk ontstaat zo een enorme economische sterkte. De onderdelen functioneren zowel op een lokaal niveau als in de bredere functionele regio. Volgens dit model behoort Vlaanderen tot de megaregio Blauwe Banaan, een dichtbebouwd gebied dat loopt vanaf de Povallei tot de Lage Landen. Een beter hanteerbaar onderdeel daarvan is de figuur van de Rijn-Schelde Delta, inclusief het Ruhrgebied en Wallonië. In deze delta wonen grofweg 45 miljoen inwoners en bevinden zich verscheidene metropolitane gebieden.

VIA — BELEID

Hoe gaat Vlaanderen om met deze uitdagingen? De Vlaamse regering heeft het ViA-project⁶ gelanceerd, of Vlaanderen in Actie. Vlaanderen wil tegen 2020 uitmunten als een economisch innovatieve, duurzame en sociaal warme samenleving. Zeven doorbraken of “fundamentele omwentelingen” moeten Vlaanderen tegen 2020 naar de top vijf van de Europese regio’s loodsen. Een van die doorbraken, “groen en dynamisch stedengewest”, staat voor een krachtig ruimtelijk beleid dat de steden opwaardeert, de open ruimte en biodiversiteit beschermt en plaats vrijmaakt voor bedrijven. Vlaanderen zal duurzamer omspringen met energie, materiaal, water en lucht. Zo wordt Vlaanderen een economisch, ecologisch en maatschappelijk verantwoord stedengewest.

Als gevolg hiervan worden nieuwe onderzoekspistes en projecten opgestart met alle betrokken actoren. Ook de administraties maken nieuwe beleidsplannen op met een langetermijnvisie, zoals een Mobiliteitsplan, een Woonbeleidsplan en een nieuw Beleidsplan Ruimte. Het Beleidsplan Ruimte, met perspectief 2020-2050, beschrijft negen uitdagingen waar Vlaanderen een antwoord op moet formuleren. Een belangrijk gegeven is dat Vlaanderen een polycentrisch stedelijk systeem is, in tegenstelling tot een monocentrische globale stad zoals Parijs. Peter Cabus, secretaris-generaal van het departement RWO en geograaf aan de KU Leuven, schrijft dat dit netwerk van kleine steden het potentieel heeft om met de globale steden te concurreren. Dit kan leiden tot een duurzaam alternatief voor de globale stad.⁷ Het groenboek van het Beleidsplan Ruimte is in het voorjaar van 2012 verschenen.⁸

VIA RUIMTE — INZET OP ONTWERPEND ONDERZOEK

In het kielzog van het Beleidsplan Ruimte en Vlaanderen in Actie startte de Vlaams Bouwmeester het onderzoeksprogramma ViA Ruimte op. ViA Ruimte wil speculatief ontwerpend onderzoek stimuleren dat het beleid kan ondersteunen en inspireren bij het maken van strategische keuzes.⁹

In opdracht van de Vlaams Bouwmeester heeft AWB¹⁰ de studie *Naar een visionaire woningbouw, kansen en opgaven voor een trendbreuk in de Vlaamse woonproductie* afgerond. De studie onderzoekt de huidige problematiek en productiemechanismen van de woningbouw. De studie geeft een aanzet van “duurzame armaturen” waaraan de woonontwikkelingen gekoppeld worden en plaatst een aanpak op het niveau van “woonomgevingsgebieden” centraal. Zo ontstaan nieuwe opgaven voor ontwerpend onderzoek.

Als eerste vervolgtraject van dit onderzoek werd begin dit jaar aan POSAD¹¹ gevraagd om het onderzoek verder te ontwikkelen in een ontwerp en het vanaf april 2012 in het NAI te presenteren op de Vijfde Internationale Architectuuriënnale Rotterdam.¹² In eerste instantie onderzocht POSAD welke toegevoegde waarde het collectieve bij het ontwerp van woonomgevingen kan betekenen. Door niet meer van het individuele woonvraagstuk te vertrekken, maar door bijvoorbeeld groepen van woningen of hele wijken samen te ontwerpen, kunnen andere woonkwaliteiten mogelijk worden. POSAD gaat er tevens van uit dat energie, water en voedsel aan belang zullen winnen als structurerende lagen in de duurzame armaturen.

Daarnaast werd het Team Vlaams Bouwmeester door het Vlaams Architectuurinstituut¹³

betrokken bij het traject voor de inrichting van het Belgisch paviljoen op de Biënnale van Venetië in 2012. ViA Ruimte is de projectopgave en meer specifiek de vraag naar het potentieel van metropolitane grensoverschrijdende gebieden om een antwoord te bieden op hedendaagse uitdagingen. Dat zijn gebieden met een sterke samenhang en identiteit, zoals de delta tussen Antwerpen en Rotterdam, de kuststad, de Eurometropolis Lille-Kortrijk, het metropolitane gebied van en rond Brussel en de MAHL (Maastricht, Aachen, Hasselt, Luik). Drie bureaus werden geselecteerd om hun kandidatuur verder uit te werken. Uiteindelijk werd het project *The Ambition of the Territory* van AWJGGRAUaDVVTAT als laureaat uitgekozen door een internationale jury. Zij zullen het ruimtelijke potentieel van complementaire, autarkische metropoolregio’s aan de hand van ontwerpend onderzoek testen. Ze zetten daarbij uitdrukkelijk in op een proces met ateliers met betrokken actoren en internationale experts.

HET BOUWPROGRAMMA ALS INSTRUMENT

Bovenstaande overwegingen maken duidelijk dat de 330.000 nieuwe woningen en bijbehorende programma niet zomaar ontwikkeld kunnen worden op de onbebouwde kavels of in woonuitbreidingsgebieden. Het woningbouwprogramma kan daarentegen aangewend worden om een strategisch antwoord te

formuleren op al deze uitdagingen. De overheid kan een rechtstreekse impact hebben op een mogelijke koerswijziging. Van de 330.000 woningen zijn er bijvoorbeeld 65.000 sociale woningen. De ruimtelijke ontwikkeling kan door een strategisch beleid in een nieuwe richting worden gestuurd. Een niet te vergeten element blijft daarbij dat wonen betaalbaar en aanpasbaar moet zijn voor iedereen.

NIEUWE ALLIANTIES

De vraag stelt zich wat de juiste schaal is om bepaalde thema's of problemen te benaderen. Is het aangewezen niveau de gemeentelijke schaal? Voldoet de huidige subsidiariteit tussen gemeente, provincie en gewest? Moet het Vlaamse Stedenbeleid verder inzetten op de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten in de dertien centrumsteden? Of dringt een vernieuwde aanpak op stadsregionaal niveau zich op?

Het lokale, stedelijke beleidsniveau is cruciaal voor het transformatieproces. Op dit niveau wordt lokale creativiteit maximaal ingezet om problemen op te lossen of om innovatieve oplossingen voor te stellen. Steden zijn kiemen van innovatie. De voorbije tien jaar Stedenbeleid hebben dat onder meer aangetoond aan de hand van de stadsvernieuwingsprojecten. Bovendien kan een sterk lokaal beleid een positieve bovenlokale impact hebben.

Een vernieuwde omgang met het territorium dringt zich op. Stedelijke systemen stoppen niet aan de grenzen van de stad. Nieuwe globale uitdagingen dienen zich aan op regionale schaal. De vorming van nieuwe allianties en grensoverschrijdende (gemeentelijke, stedelijke...) samenwerkingsverbanden zijn essentieel. Die allianties bouwen voort op bestaande dynamieken, interacties en relaties. Ze maken samenwerking mogelijk rond thema's als complementaire voorzieningen, groene mobiliteit, productie van hernieuwbare energie, bescherming van de omgeving, landconsumptie en stedelijke landbouw. Het Stedenbeleid gaat een nieuwe fase in waar stedelijke gebieden mogelijk als geheel op de agenda komen te staan. Hoe kan het beleid samenwerking faciliteren tussen stad en stadsrandgemeenten en deze gemeenten onderling?

VAN VOLBOUWEN NAAR VERDICHTING

In deze ruimtelijke transitie is het thema van verdichting bijna vanzelfsprekend. Verdichting is een transformatie die een antwoord kan bieden op veel van bovenstaande uitdagingen. Door te verdichten kan het openbaar vervoerssysteem performanter worden. Het zorgt ervoor dat openbare infrastructures zoals voorzieningen, rioleringen of energienetwerken beter benut worden. Het houdt waardevolle ecologische netwerken en overstromingsbekkens

open. Waardevolle grond en landbouwgebieden blijven gevrijwaard. Een stad vol activiteiten heeft bovendien een hogere beleveniswaarde. Door functievermenging ontstaan andere interacties en toevallige ontmoetingen, die kunnen bijdragen tot een innovatieve stedelijke economie.

Zomaar verdichten om te verdichten is geen strategie. Verdichten betekent niet alles verder volbouwen of in elke wijk extra programma toevoegen. Verdichten dient op een slimme manier te gebeuren. Verdichting gebeurt bij voorkeur in de nabijheid van werkgelegenheid en voorzieningen, op plaatsen met een goede toegankelijkheid, waar er een potentieel is om hernieuwbare energie op te wekken. Daarnaast moet naar 2030 toe rekening gehouden worden met nieuwe uitdagingen rond voedsel en water, die ook grenzen kunnen stellen aan verdichting. Door op de juiste plaatsen te verdichten, kunnen andere plaatsen gebruikt worden voor voedselproductie, waterbassins of recreatieve landschappen.

“Het metropolitane landschap heeft geen eenduidige verschijningsvorm en is bijzonder divers. De term verwijst naar de interactie, samenhang en wederzijdse afhankelijkheid tussen stad

en landschap. Het metropolitane landschap is één integraal systeem, één metabolisme.”

Stedelijke systemen stoppen bovendien niet aan de administratieve grenzen van de stad. De administratieve grenzen van de stad vallen al lang niet meer samen met de reële grenzen van het stedelijk gebied. Daarom moet er ingezet worden op een doortastende, slimme verdichting met kwalitatieve woonomgevingen op stadsregionaal niveau, in het metropolitane landschap. Het metropolitane landschap heeft geen eenduidige verschijningsvorm en is bijzonder divers. De term verwijst naar de interactie, samenhang en wederzijdse afhankelijkheid tussen stad en landschap. Het metropolitane landschap is één integraal systeem, één metabolisme.

Twee onderling afhankelijke componenten maken deel uit van het metropolitane landschap: metropolitane gebieden en productieve stedelijke landschappen. Metropolitane gebieden hebben dichtbevolkte stedelijke kernen en minder bevolkte omliggende gebieden, die een gemeenschappelijke industrie en infrastructuur bevatten. Productieve stedelijke landschappen zijn landschappen waar recreatie en beleving samengaan met de productie van diensten zoals voedsel, water, energie en biodiversiteit. Hoe de stad kan groeien en wat

slim verdichten in een metropolitane landschap inhoudt, is het voorwerp van het debat, waarvoor hieronder alvast enkele puzzelstukken worden aangereikt.

“Het lokale, stedelijke beleidsniveau is cruciaal voor het transformatieproces. Op dit niveau wordt lokale creativiteit maximaal ingezet om problemen op te lossen of om innovatieve oplossingen voor te stellen. Steden zijn kiemen van innovatie. Een sterk lokaal beleid kan een positieve bovenlokale impact hebben.”

Mobiliteit

Ørestad¹⁴ in Kopenhagen en het atelier Zuidervleugel¹⁵ in de Randstad zijn twee voorbeelden van verspreide verdichting binnen de metropolitane regio langs assen van hoogwaardig openbaar transport. Ørestad is een nieuwe ontwikkeling ten zuiden van Kopenhagen rond een nieuw aangelegde metrolijn. Het is een strook van 6 km lang en 600 m breed met vier kernen. Bij voltooiing van de werken zullen 20.000 inwoners, 20.000 studenten en 80.000 werknemers het stadsdeel gebruiken. De ontwikkeling vindt plaats binnen het fameuze “Fingerplan” van de metropolitane regio van

Kopenhagen. Dit plan heeft de ontwikkelingen steeds gekaderd in de figuur van een hand. De vingers zijn assen van bebouwing, met voorzieningen en openbaar transport. Tussen de vingers werd sterk ingezet op behoud van het landschap.

Het atelier Zuidervleugel onderzoekt nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rond de Stedenbaan. De Stedenbaan is een concept voor de ontwikkeling van een samenhangend en hoogwaardig transportnetwerk voor het zuidelijke deel van de Randstad. De Randstad is een polycentrisch systeem van steden en kernen, met een hoge interactie van de functies. Onlangs werd daar nog de Randstadrail in gebruik genomen. Dat is een metrolijn die vanaf Rotterdam tot in Den Haag loopt. De Stedenbaan wil nu gebruikmaken van de vrije capaciteit op het hoofdrailnet. Hoewel het een atelier ontwerp onderzoek betrof, heeft het traject toch een hele nieuwe dynamiek gecreëerd, waardoor verschillende steden van de stadsregio beginnen samenwerken rond ruimtelijke ontwikkelingen en een upgrade van het openbaar transport-systeem.

“Zomaar verdichten om te verdichten is geen strategie. Verdichten betekent niet dat we alles verder moeten vol-



Het London Thames Gateway Heat Network Plan ontwikkelt een verwarmingssysteem op schaal van een heel stadsdeel.
© London Thames Gateway



Het atelier Zuidervleugel onderzoekt nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rond de Stedenbaan, een hoogwaardig transportnetwerk voor het zuidelijke deel van de Nederlandse Randstad. © Atelier Zuidervleugel

bouwen of in elke wijk extra programma's moeten toevoegen. Verdichten dient op een slimme manier te gebeuren. Verdichting gebeurt bij voorkeur in de nabijheid van werkgelegenheid en voorzieningen, op plaatsen met een goede toegankelijkheid, waar er een potentieel is om hernieuwbare energie op te wekken."

Energie

De London Thames Gateway is een van de strategische gebieden van het metropolitane gebied van Londen. Het is een gigantisch regeneratieproject van voormalig industrieel weefsel dat tegelijkertijd tegemoet tracht te komen aan nieuwe uitdagingen zoals klimaatverandering en energievoorzieningen. Het gebied in Londen met vervuilde industriële sites wordt getransformeerd in "The green district". De nieuwe ontwikkeling wordt ondersteund door wijkverwarmingssystemen.¹⁶ Het interessante aan de benadering is dat de schaal waarop gewerkt wordt, niet meer de individuele woning is, een groep van woningen of een wijk, maar een heel stadsdeel.

Hernieuwbare energie kan voorkomen in vele vormen. Specifiek voor stedelijke gebieden kan geothermische energie een groot potentieel hebben. In Den Haag werd een installatie

aangebracht die tot twee kilometer diep gaat en 4.000 woningen van energie kan voorzien. De kostprijs van dergelijk systeem vraagt een bepaalde kritische massa aan woningen vooraleer de investering rendabel wordt.¹⁷

Kwalitatieve leegte

Kwalitatieve leegte is een voorwaarde voor slimme verdichting. In Madrid werd een autosnelweg langs de rivier en door dichtbebouwde gebieden getransformeerd in een nieuw lineair park: Madrid Rio.¹⁸ Het park overdekt de autoweg en verbindt de stad terug met de rivier. Het vormt potentieel een stedelijk ecosysteem dat van buiten de stad terug tot in het hart doordringt en tegelijkertijd het stedelijke leven revitaliseert. Andere buitenlandse voorbeelden van kwalitatieve leegte zijn het Fingerplan te Kopenhagen,¹⁹ het Groene Hart van de Randstad,²⁰ Lower Lea Valley,²¹ onderdeel van de Thames Gateway Parklands²² in Londen en Emscher Park²³ in het Ruhrgebied. In Antwerpen heeft de zachte ruggengraat van het Structuurplan Antwerpen van Bernardo Secchi eenzelfde doelstelling. Park Spoor Noord met de omliggende hoogbouw is een implementatie van dit idee.

Watersysteem, stedelijke agricultuur

De klimaatverandering en de omschakeling naar hernieuwbare energiebronnen vragen om een nieuwe omgang met het water-

systeem en de voedselproductie. Door de klimaatverandering komen er nattere en drogere periodes. Het watersysteem heeft daarom een grotere veerkracht nodig. Het watersysteem zorgt voor productie van drinkwater, energie, recycling. De voedselproductie is nu voor een groot gedeelte afhankelijk van grote transportafstanden, en de keten van voedingsstoffen/afval moet herdacht worden. Zowel water als voedsel zijn een integraal onderdeel van het metabolisme van de stad. Daarom verdienen ze aandacht als deel van het productieve stedelijke landschap. Een shift

naar modellen met lokaal gedistribueerde voedselproductie en stedelijke agricultuur dient zich aan. Die modellen gaan verder dan kleinschalige ontspanningsactiviteiten zoals volkstuinen, en nemen de stadsregionale schaal als basis. De intensiteit van de stedelijke landbouw heeft duidelijk een link met de dichtheid en morfologie van de bebouwing. Een voorbeeld van stedelijke agricultuur zijn de Organoponicos Populares²⁴ in Havana. De integratie in het stedelijk weefsel van het watersysteem en de stedelijke agricultuur stelt een bovengrens aan verdichting.

- | | | |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Jeremy Rifkin, <i>The Third Industrial Revolution, how lateral power is transforming energy, the economy, and the world</i> , Palgrave Macmillan, 2011. | zamelen om de volgende stap te kunnen zetten. Deze benadering laat zich niet beperken door huidige regelgeving of andere hindernissen. |
| 2 | David Holmgren, <i>Future Scenarios</i> , Chelsea Green Publishing, 2009. www.futurescenarios.org | 10 Architecture Workroom Brussels — www.architectureworkroom.eu |
| 3 | Richard Florida, <i>The Great Reset, how the post-crash economy will change the way we live and work</i> , Harper Collins, 2010. | 11 Ontwerpbureau POSAD — www.posad.nl |
| 4 | Bruce Katz en Jennifer Bradley, <i>The Metropolitan Moment</i> , Brookings Institutions Press, 2012. | 12 www.iabr.nl en www.nai.nl |
| 5 | Peter Tom Jones en Vicky De Meyere, <i>Terra Reversa, de transitie naar rechtvaardige duurzaamheid</i> , EPO en Jan Van Arkel, 2009. | 13 www.vai.be |
| 6 | www.vlaandereninactie.be | 14 Stadsdeel ten zuiden van Kopenhagen — www.orestad.dk |
| 7 | Peter Cabus, <i>Polycentric regions, Polycentric regions facing global challenges. A role for strategic spatial planning. Key questions for strategic spatial planning: global challenges in Flanders</i> , Vlaamse overheid, november 2011. www.expertmeeting.rwo.be | 15 www.atelierzuidvleugel.nl |
| 8 | Een groenboek is een verkennend beleidsdocument, waarin scenario's worden afgestast en het debat geopend. Daarna wordt een witboek opgesteld, waarin duidelijke keuzes worden gemaakt. Het groenboek <i>Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool?</i> werd op 4 mei 2012 goedgekeurd door de Vlaamse regering. | 16 www.ltgheat.net — www.londonheatmap.org.uk/Content/uploaded/documents/DEFL_Manual_launch_document_19-12-2011.pdf |
| 9 | Speculatief is volgens Vlaams Bouwmeester Peter Swinnen een benaderingswijze om op basis van data en realiteiten, op een opportunistische manier, sleutels te ver- | 17 www.aardwarmtedenhaag.nl — zakelijk.ene-co.nl/SiteCollectionDocuments/warmte%20en%20koude/Eneco-Aardwarmte-DenHaag.pdf |
| | | 18 west8.nl/projects/madrid_rio |
| | | 19 www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/FCF0784F-0A7B-4066-8D9F-CDC75C-7C7C12/122870/NetPDFny.pdf |
| | | 20 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/landschap/nationale-landschappen/groene-hart |
| | | 21 legacy.london.gov.uk/mayor/planning/docs/lowerleavalley-pt1.pdf |
| | | 22 www.lda.gov.uk/Documents/Thames_Gateway_Parklands_Delivering_Environmental_Transformation_10421.pdf |

- 23 www.metropoleruhr.de/freizeit-sport/emscher-landschaftspark.html
- 24 www.organoponico.com/2008/07/cuban-organoponico

Bestuurlijke transitie

Transitiemanagement

De Januskop van duurzaamheid
in Vlaamse steden en van het
gangbare transitiedenken

Thomas Block + Erik Paredis

Centrum voor Duurzame Ontwikkeling,
Vakgroep Politieke Wetenschappen,
Universiteit Gent

“Transities zijn bijzonder complexe processen en niet zomaar rechttoe rechtaan te sturen. Transitiemanagement heeft echter wel de bijklank van grote beheersbaarheid en roept daardoor verkeerde verwachtingen op. Wie zijn bovendien die “managers” die zoiets durven claimen en waar halen ze hun legitimiteit?” Thomas Block en Erik Paredis wijzen op twee belangrijke gevaren waaraan transitiemanagement ten prooi kan vallen. Enerzijds dreigt transitiemanagement te hervallen in een lineair managementverhaal dat de complexiteit en weerbarstigheid van transities ontkent; anderzijds bestaat het gevaar dat het transitiedenken verzandt in een traditioneel neoliberaal discours waarin economische motieven centraal staan. “*Business as usual* is geen optie meer.”

Een mogelijk toekomstbeeld. In pakweg 2040 zijn Vlaamse centrumsteden klimaatneutraal en milieuvriendelijk, veilig en grotendeels autovrij, voorbeeldig op het vlak van ruimtegebruik en functieverweving, ecologisch en economisch gezond, creatief en innovatief op allerlei cruciale domeinen, aantrekkelijk en betaalbaar voor alle bevolkingsgroepen, tolerant en open, koplopers inzake (hoger) onderwijs en educatieve projecten op maat, uitstekende dienstverleners en zorgverstrekkers, plaatsen waar in overleg met alle belanghebbenden strategische besluiten worden genomen...

Het is nog net geen paradijs, maar het “systeem stad” heeft diepgaande en radicale veranderingen ondergaan, die we “duurzaamheids-transities” kunnen noemen. Het woord “transitie” is vandaag populair aan het worden. Gent en Leuven hebben bijvoorbeeld de ambitie uitgesproken in de loop van de volgende decennia de transitie te willen maken naar een klimaatneutrale stad. Lokale actiegroepen hebben in heel wat landen het idee van *transition towns* opgepikt. Op andere niveaus en plaatsen dringt het woord “transitie” eveneens door. Binnen de VN en de EU wordt gesproken over de transitie naar een groene economie en/of naar een *low carbon economy*. De nieuwe Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO) ambieert duurzaamheidstransities op zes domeinen: energie,

mobiliteit, voedsel, bouwen en wonen, materialen, gezondheid. Het is zelfs doorgestroomd naar een van de topprioriteiten van de Vlaamse regering, Vlaanderen in Actie (ViA), en daarmee dus naar wat soms wordt omschreven als de harde kern van het beleid, namelijk het socio-economische innovatiebeleid. De Vlaamse regering wil ViA versterken door op dertien terreinen een transitieaanpak uit te proberen. Ook het thema “Duurzame en creatieve steden” wordt daarbij als een transitiethema omschreven.

Dat iedereen hetzelfde woord begint te gebruiken, betekent uiteraard niet dat transitie overal dezelfde invulling krijgt. Een transitie veronderstelt maatwerk en een specifieke strijd. Het feit dat de term “transitie” zo’n steile opgang maakt, lijkt er wel op te wijzen dat op allerlei plaatsen de nood aan verandering wordt gevoeld, dat *business as usual* geen aanvaardbare optie meer is. Welke invulling duurzaamheidstransities in Vlaamse steden krijgen, wie en wat er gaat of moet veranderen, op welke termijn dat zal gebeuren, tegen welke kost en wie die kost vooral gaat dragen, dat zal de volgende jaren en decennia voorwerp (kunnen/moeten) worden van een maatschappelijke en politieke discussie. Er bestaan immers uiteenlopende meningen over wat een sociale of zelfs klimaatneutrale stad is, welke ruimtelijke transitie wenselijk is, hoe steden met hun afval kunnen omgaan,

enzovoort. Een zogenaamde objectief juiste richting bestaat niet. De invulling die begrippen zoals “duurzame stad” en “stedelijke duurzaamheidstransities” krijgen, zal voortvloeien uit een voortdurende politieke strijd, met “politiek” in de betekenis van hoe de samenleving vorm krijgt en hoe er daarover afspraken gemaakt worden. Het is een strijd die zich niet zal beperken tot de contouren van onze Vlaamse steden, niet in het minst omdat het “systeem stad” verweven is met vele andere systemen. Ook zal de discussie niet enkel in de Vlaamse stadhuizen worden gevoerd. Vele belanghebbenden (bovenlokale overheden, bedrijven, middenveldorganisaties, burgers, academici) zullen zich in het debat willen mengen, want de invulling van duurzaamheidstransities kan voor hen enorme implicaties hebben.

DUURZAAMHEIDSTRANSITIES¹

Transities en duurzame ontwikkeling

Het bezit van een eigen, vrijstaande woning met tuin aan de rand van de stad of op het platteland heeft zich bij vele Vlamingen als een ideaalbeeld in het hoofd verankerd. De energieprestaties van het huis en de erin verwerkte materialen waren tot enkele jaren geleden nauwelijks een thema, noch voor de bouwer, noch voor de bouwprofessional. Die situatie is echter snel aan het veranderen,

in eerste instantie op energievlak. Op nauwelijks vijf jaar tijd is de passiefwoning een algemeen gekend concept geworden en beginnen een aantal bouwbedrijven zulke huizen ook standaard te bouwen. Vele Vlamingen hebben het belang van goede isolatie leren kennen, kunnen zich iets voorstellen bij het E-peil van een woning en iedereen heeft wel een mening over zonnepanelen. Alle actoren in de woon- en bouwsector weten dat er de volgende jaren nog grotere veranderingen op ons afkomen. Zo legt Europa op dat tegen 2021 alle nieuwe woningen bijna nulenergie zijn, terwijl de Vlaamse regering een energierenovatieprogramma heeft opgezet om elke woning tegen 2020 energiezuinig te maken. Tegelijkertijd zijn op Vlaams vlak discussies gestart over een vernieuwde visie op de ruimtelijke ordening en een langetermijnvisie voor het woonbeleid. Bij dat laatste wordt openlijk de vraag gesteld of ons traditionele woonmodel wel overeind kan blijven in het licht van de talrijke uitdagingen waar we voor staan.

Het zijn maar een paar voorbeelden van wat er allemaal beweegt in de woon- en bouwsector,² maar deze en andere ontwikkelingen zorgen er wel voor dat er een algemeen gevoel heerst dat de sector er over tien tot twintig jaar wel eens helemaal anders zou kunnen uitzien. En daarmee dus ook de manier waarop we bouwen en wonen. Er zijn met

andere woorden nogal wat aanwijzingen om de stelling aannemelijk te maken dat we niet alleen aan het begin staan van een transitie in onze manier van wonen en bouwen, maar dat die transitie zelfs al is ingezet.

“Een transitie veronderstelt maatwerk en een specifieke strijd. Een zogenaamde objectief juiste richting bestaat niet. De invulling die begrippen zoals “duurzame stad” krijgen, zal voortvloeien uit een voortdurende politieke strijd, met “politiek” in de betekenis van hoe de samenleving vorm krijgt en hoe er daarover afspraken gemaakt worden.”

Laten we dat begrip “transitie” eens wat beter omschrijven aan de hand van de inzichten uit een jong wetenschapsdomein dat zichzelf aanduidt met termen als onderzoek naar duurzaamheidstransities, socio-technische systeeminnovaties of maatschappelijke transitie. Transitie verwijzen hier naar radicale of diepgaande wijzigingen in de systemen die de basis vormen van onze maatschappelijke ontwikkeling, zoals het energiesysteem, het mobiliteitssysteem, het voedselsysteem,

het systeem rond wonen en bouwen, het materialensysteem, het gezondheidssysteem, enzovoort. Historisch gezien hebben dit soort systemen al vaker grote veranderingen doorgegaan en ze zullen dat in de toekomst ook blijven doen. Daaraan is niet noodzakelijk de kwalificatie “duurzaam” verbonden. De reden om op dit moment te pleiten voor duurzaamheidstransities, is dat de systemen waarover we het hebben en de manier waarop ze functioneren, mede aan de basis liggen van duurzaamheidsproblemen: overschrijding van ecologische grenzen, ongelijke welvaartsverdeling, economische instabiliteit. Duurzamere systemen moeten bijdragen aan een hoge levenskwaliteit, maar tegelijkertijd functioneren binnen ecologische grenzen en met respect voor een rechtvaardige verdeling zowel bij ons (bijvoorbeeld in steden) als wereldwijd. De problemen waarmee de huidige systemen worstelen, worden in de transitieliteratuur vaak omschreven als “hardnekkig” (*persistent problems*). Je kunt zo’n problemen niet simpel oplossen omdat ze verbonden zijn met het handelen van veel actoren (die ook nog vaak verschillende visies hebben op probleem en oplossing), omdat ze zich over een lange tijdsperiode ontwikkeld hebben en sterk verweven geraakt zijn met onze levensstijl en manieren van produceren en consumeren, omdat ze zich op vele plaatsen tegelijk afspelen, en omdat hun toekomstige ontwikkeling met veel onzekerheid gepaard gaat. Een oplossing voor

hardnekkige problemen vraagt diepgaande wijzigingen — of transities — van onze maatschappelijke systemen.

Transities hebben een aantal kenmerken. Het gaat zoals vermeld om radicale innovaties. Dat betekent niet dat het om hevige schokken gaat waarbij alles op korte tijd wijzigt. Een volledige transitie vraagt niet zelden tientallen jaren. Met radicaal bedoelen we hier veeleer de mate van verandering: een transitie verandert structuren, praktijken en cultuur die diep verankerd zijn in onze samenleving. Tijdens een transitie verandert een systeem namelijk geleidelijk aan en/of schoksgewijs in vele dimensies: de technologie verandert, de actoren in het systeem en de machtsverhoudingen tussen die actoren, de regels (wettelijk, economisch-financieel), de instituties, infrastructuur, de marktsituatie, de manier van problemen definiëren en oplossen, denkpatronen, het gedrag en de praktijken van mensen, de culturele betekenissen verbonden aan het systeem. Omwille van die verweving van technische en sociale vernieuwing wordt soms ook de term “socio-technische systeem-innovatie” gebruikt.

Interessante en leerrijke voorbeelden van transities (niet per definitie duurzaamheids-transities) die werden gereconstrueerd, hebben betrekking op de verandering in het personenvervoer van door paarden getrokken koetsen

naar auto's in de VS tussen 1860 en 1930,³ de transitie van steenkool naar aardgas in Nederland,⁴ de transitie in het Nederlandse afvalbeleid,⁵ de transitie naar duurzaamheid in de Zwitserse landbouw en voedselketen tussen 1970-2000,⁶ enzovoort. Uit deze studies kunnen we min of meer leren hoe de transitie van een oud systeem naar een nieuw systeem zich afspeelt, welke mechanismes, actoren en factoren een rol hebben gespeeld of hoe de nieuwe spelers en regels zich gestabiliseerd hebben.

Een multi-levelperspectief kan helpen

Wat valt er te leren uit dat soort studies? Dat is het eenvoudigst uit te leggen met behulp van het meest gebruikte analysekader in de transitiewetenschap, het zogenaamde “multi-levelperspectief” (MLP).⁷ Het kan beleidsmakers helpen om nieuwe inzichten te verwerven in welke elementen van belang zijn bij een transitie, hoe die met elkaar verbonden zijn en tot welke aanknopingspunten dat leidt voor beleidsinterventies. Het MLP onderscheidt drie niveaus om een maatschappelijk systeem te analyseren: “regime”, “landschap” en “niches”. De wisselwerking tussen die niveaus staat centraal bij een transitie. Het regime is de dominante, gangbare manier om in een systeem maatschappelijke behoeften te vervullen, de mensen, technologieën, praktijken, instellingen en structuren die daarvoor zorgen, en de regels

en denkkaders die daarbij gehanteerd worden (bv. in geval van personenvervoer wordt het systeem gedomineerd door het regime rond de auto met zijn interne verbrandingsmotor). Regimes zijn dynamisch stabiel: ze veranderen wel, maar traag en meestal is innovatie gericht op versterking van het regime. Een transitie daarentegen verandert het regime ten gronde (technologie, regels, actoren, praktijken). Radicale innovatie begint volgens het MLP in niches: kleine, afgeschermdes ruimtes die fungeren als broedkamers voor technologische vernieuwing (bv. de elektrische wagen) en nieuwe socioculturele praktijken (bv. autodelen). Ze kunnen uitgaan van ondernemers, sociale bewegingen of individuele burgers. Die proberen in niches een antwoord te formuleren voor de problemen van het regime en/of voor de uitdagingen van landschapstrends. Dat landschap is het derde niveau om een systeem en de evoluties erin te begrijpen. Het is de brede omgeving waarin regime- en nichespelers moeten handelen en het bestaat zowel uit grote maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van politiek, economie en cultuur, als uit geografische kenmerken zoals klimaat, natuurlijke rijkdommen en infrastructuur. Een typische landschapsfactor momenteel is klimaatverandering, dat onze gangbare manier van handelen op heel wat terreinen in vraag stelt (bijvoorbeeld onze auto-gerichte mobiliteit).

Met behulp van het MLP kunnen we een transitie definiëren als de omslag van het bestaande regime naar een nieuw regime. Een sleutelinzicht van het MLP is dat transities het gevolg zijn van de wisselwerking en co-evolutie tussen regime, niche en landschap: (1) door veranderingen in het landschap komt het regime onder druk te staan; (2) daardoor, en door interne tegenstrijdigheden in het regime zelf, kunnen de spanningen in het regime oplopen en openen er zich mogelijkheden (*windows of opportunity of policy windows*) om het regime te veranderen; (3) als niches voldoende ontwikkeld zijn, maken die kans om door te breken en een verandering van het systeem in gang te zetten. Het regime dat ontstaat, zal natuurlijk altijd een mix zijn van nieuwe en oude elementen, maar de verandering overheerst, met bijvoorbeeld nieuwe dominante actoren, nieuwe technologie, andere denkbeelden, een aangepast beleidskader, enzovoort.⁸

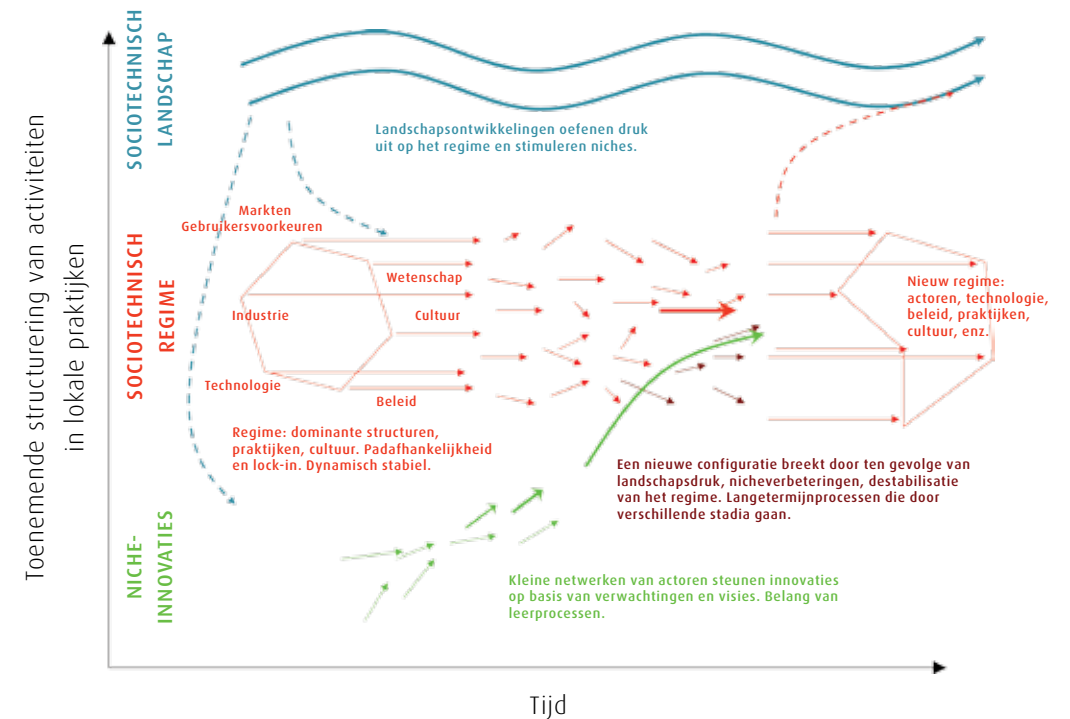
Daarbij horen twee opmerkingen. Ten eerste is het bestaan van een afwijkende niche (bv. de biolandbouw in het landbouw-voedselsysteem) op zichzelf niet voldoende om een transitie in gang te zetten. De processen op regime- en landschapsniveau blijken telkens cruciaal om een doorbraak en uiteindelijk een transitie te kunnen verklaren. De druk op het regime (de industriële landbouw in dit voorbeeld) vanuit het landschap of door

interne regimecontradicties moet dus groot genoeg zijn om een doorbraak mogelijk te maken. Bovendien moet de niche voldoende matuur zijn. Ten tweede zegt het bestaan van een niche niets over het duurzaamheidskarakter ervan. Bepaalde niches kunnen op gespannen voet staan met ecologische randvoorwaarden of met een rechtvaardige verdeling. Idem voor vele evoluties op landschapsniveau die niet per definitie duurzame ontwikkeling in de hand werken. Het MLP leert ons vooral hoe transities ingang (kunnen) vinden.

Omwille van de vele elementen die samenkomen in een transitie, valt nogal eens het voorvoegsel “multi” in het taalgebruik. Het gaat om “multi-actorprocessen”, ze zijn “multi-level”, ze zijn ook “multi-fase” (er wordt onderscheid gemaakt tussen voorontwikkeling, *take-off*, versnelling, stabilisatie). Kortom, het gaat om complexe processen waarbij er veel onzekerheid is over de ontwikkelingen die zich zullen aftekenen.

Wie enkele van onze belangrijke maatschappelijke systemen aan een grondig onderzoek onderwerpt, kan wel merken dat ze onder druk staan.⁹ In het voorbeeld van wonen en bouwen zien we met behulp van het MLP dat het systeem onder druk staat van landschapstrends zoals klimaatverandering, de financieel-economische crisis en demografische evolu-

ties (vergrijzing, andere structuur huishoudens). Die zorgen ervoor dat wat al decennia gangbaar is in onze woon- en bouwstijl vandaag in vraag gesteld wordt: moeten onze huizen niet aan volledig nieuwe eisen voldoen? Is wonen nog betaalbaar, niet alleen voor wie een huis wil kopen, maar zeker ook voor wie op de huurmarkt is aangewezen? Aan welk soort woningen hebben we nood bij kleinere gezinnen en een verouderende bevolking? Terwijl die landschapstrends de woon- en bouwsector onder druk zetten, duiken er allerlei niches op die naar antwoorden op zoek zijn: we vernoemden al passiehuizen, er ontstaan allerlei systemen van decentrale energieopwekking (zonnepanelen, zonneboilers, warmtepompen), op sociaal vlak is er de snel groeiende interesse voor nieuwe woonvormen zoals cohousing, in Gent experimenteert het opbouwwerk met een *community land trust*,¹⁰ enzovoort. En ten slotte zijn ook de regime-spelers zelf in beweging gekomen. Invloedrijke sectororganisaties zoals de Vlaamse Confederatie Bouw (VCB) en de Bouwunie formuleren eigen visies op verduurzaming van de bouw, zetten hun leden aan stappen in die richting te zetten, en proberen tegelijk de economische leefbaarheid van de sector te bewaken. De VCB pleit daarbij voor een eco-Keynesiaanse benadering, waarbij de overheid een kader schept en impulsen geeft om de verduurzaming van de bouw in goede banen te leiden. Het woon- en bouwsysteem is een interessant



Het multi-levelperspectief toont hoe verschillende niveaus op elkaar inspelen om een transitie mogelijk te maken. Een regime kan verstoord raken onder druk van landschapontwikkelingen, interne regimeproblemen en concurrentie van niches. Op dat moment kunnen niches doorbreken en het regime ingrijpend wijzigen. Nieuwe praktijken en technologieën raken ingeburgerd, nieuwe actoren maken de dienst uit. © Geels en Schot

voorbeeld van hoe een combinatie van landschaps-, regime- en niche-evoluties op enkele jaren tijd een hele sector in beweging kan brengen. De standpunten die nu door belangrijke spelers worden ingenomen en de kansen die men ziet in de startende transitie waren tien jaar geleden ondenkbaar.

Systemen beïnvloeden en processen versnellen

Transities beschrijven en analyseren met behulp van een kader zoals het MLP is één ding. Een andere zaak is of de transitiewetenschap ook iets zegt over de beïnvloeding van transities, want dat is tenslotte waar we nood aan hebben: niet gewoon afwachten hoe verschillende systemen zich ontwikkelen, maar proberen ze in een duurzamere richting te sturen. Zoals gezegd zijn transitieprocessen complexe processen die door verschillende fases lopen en die vanuit verschillende niveaus en door heel wat actoren met verschillende visies en posities beïnvloed worden. Er is daardoor geen enkele actor — ook een overheid niet — die een systeem zomaar naar zijn hand kan zetten. Maar in transitiedenken wordt er wel algemeen van uitgegaan dat het mogelijk moet zijn systemen te beïnvloeden, zeker wanneer ze onder druk staan en allerlei evidenties in vraag gesteld worden. Dat is de betekenis van wat transitie *governance*, transitie management (TM) of transitiewerk genoemd wordt: transities van onze maatschappelijke systemen

beïnvloeden in de richting van duurzaamheid en bovendien dat proces sneller laten verlopen dan het uit zichzelf zou doen. Oriënteren en versnellen dus. Traditionele beleidsinstrumenten zoals regelgeving en marktinstrumenten blijven daarin een belangrijke rol spelen, maar ze worden aangevuld met processen die inzetten op visieverbreding, agendasetting en netwerkvorming met voorlopers, experimenteren en leren.

In het voorbeeld van wonen en bouwen heeft overheidsbeleid op verschillende manieren een rol gespeeld in de bocht naar meer duurzaamheid die zich daar aan het afspelen is. Zo is de snelle evolutie op vlak van energie sterk beïnvloed door de Europese EPB-richtlijn (*Energy Performance of Buildings Directive*, 2002/91/EC), in 2006 op Vlaams vlak vertaald in het Vlaams Decreet Energieprestatie en Binnenklimaat en in 2011 verder bijgestuurd. Dat decreet bepaalt dat de energieprestaties van nieuwe woningen stelselmatig moeten verbeteren: in 2006 lag dit zogenaamde E-peil voor nieuwe woningen nog op E100, tegen januari 2014 mag het nog maar op E60 liggen en daarna moet het verder omlaag om tegen 2021 een bijna-nulenergienorm te halen. Uiteraard gaan aan dit soort regelgeving heel wat complexe strategische processen vooraf. Hoe dan ook, deze regels gecombineerd met fiscale stimulansen en premies van de federale en Vlaamse overheid zijn belangrijk om

bepaalde evoluties in de woon- en bouwsector te verklaren. Zo gold er sinds 2003 een federale belastingvermindering voor onder andere energiebesparende investeringen zoals vervanging of onderhoud van stookketels, installatie van zonneboilers en fotovoltaïsche zonnepanelen, plaatsing van hoogrendementsglas of superisolerend glas, plaatsing van dak-, muur- of vloerisolatie. En op Vlaams vlak bestaat er een premiestelsel voor onder andere isolatie en glas, zuinige verwarmingsinstallaties, sanitair warm water, de bouw van woningen met laag E-peil of fotovoltaiïsche zonnepanelen.

“Transitiemanagement is de transities van onze maatschappelijke systemen beïnvloeden in de richting van duurzaamheid en bovendien dat proces sneller laten verlopen dan het uit zichzelf zou doen. Oriënteren en versnellen dus.”

Hoewel energie een belangrijk onderdeel is van wonen en bouwen en momenteel de drijvende kracht is achter de vernieuwing, is er heel wat meer nodig om van een meer geïntegreerde kijk op duurzaam wonen en bouwen te spreken. Op dat vlak heeft de Vlaamse overheid de laatste jaren een heel

ander soort rol trachten te spelen dan we van een overheid gewend zijn. Sinds 2004 loopt er immers een TM-proces — het zogenaamde DuWoBo-proces (DuWoBo staat voor duurzaam wonen en bouwen) — waarin met een gemengde groep van regime- en nichespelers een gezamenlijke toekomstvisie voor het woon- en bouwsysteem ontwikkeld is, waar nieuwe netwerking tussen dat soort spelers gestimuleerd wordt en waar een aantal projecten en experimenten opgezet zijn om het toekomstbeeld in de praktijk te brengen.

Eerst wat meer uitleg over transitie management (TM). Wat moeten we ons daarbij voorstellen? Transitie management is de bekendste aanpak uit een groep van transitie *governance* benaderingen die allemaal de bedoeling hebben systemen naar duurzaamheid te heroriënteren. Die benaderingen gaan er in het algemeen van uit dat veel problemen inherent verbonden zijn met en voortvloeien uit de kenmerken en de huidige voortgang van onze systemen. De oplossingen die altijd gewerkt hebben — de regimeoplossingen, zeg maar — werken daardoor niet meer. De algemene strategie die gevolgd wordt, is daarom het trachten verhogen van de druk op het regime: door niches te versterken, door contradicties in het regime bloot te leggen en daaraan te sleutelen, door landschapstrends onder de aandacht te brengen die bijsturing van regimes vragen. Veel van de instrumenten die in de transitie-

benadering ontwikkeld zijn, zijn gericht op een opentrekken van de blik, een herdefinitie van het probleem, een vernieuwing van aannames en interpretatiekaders, een herformulering van de rol van stakeholders, het betrekken van nieuwe actoren in verruimde netwerken en platforms, het experimenteren met duurzame praktijken en technologieën. Zo wordt met gezamenlijk uitgewerkte toekomstvisies en scenario's geprobeerd de contouren van het debat te verleggen, ambitieniveaus te verhogen, en de agenda's van veranderingsgezinde spelers met elkaar te verbinden. Experimenten met nieuwe technologieën en praktijken dienen dan weer om de korte en de lange termijn met elkaar te verbinden en in de praktijk te leren over gewenste uitkomsten.

Afhankelijk van de visie op de rol van actoren, de mate van stuurbaarheid en het belang van soorten netwerken worden verschillende benaderingen naar voren geschoven. Sommige daarvan focussen vooral op de versterking van niches en nicheactoren,¹¹ andere vertrekken vanuit specifieke knopen in het systeem of vanuit de rol van consumenten.¹² Transitie-management vertrekt vanuit een gezamenlijke systeemanalyse en visievorming met een beperkte groep van vooruitstrevende niche- en regimespelers en probeert daarmee aan agendasetting te doen voor langetermijnbeleid. De TM-aanpak werd ontwikkeld door een

onderzoeksteam rond de Nederlandse prof Jan Rotmans verbonden aan DRIFT van de Erasmus Universiteit Rotterdam.¹³ TM is het meest toegepast en meest bekend, maar heeft ook behoorlijk wat kritiek gekregen.

Enkele jaren geleden besliste de Vlaamse regering — mede op advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) — in haar milieubeleid te experimenteren met transitie-management. In 2004 startte een eerste proces rond duurzaam wonen en bouwen (DuWoBo), in 2006 een tweede rond duurzaam materialenbeheer (Plan C). De eerste fase in transitie-management bestaat doorgaans uit bijeenkomsten van voorlopers (nichespelers en veranderingsgezinde regimespelers) in zogenaamde “transitiearena's”, waarin gezamenlijk gewerkt wordt aan een definiëring van de hardnekkige problemen waarop het systeem botst en, vooral, aan de uitwerking van een toekomstvisie voor het systeem voor de volgende vijftientig tot vijftig jaar. Die visie dient dan als basis voor de formulering van een aantal “transitiepaden”, de hoofdlijnen van verandering waarlangs de transitie zou kunnen verlopen. De transitiearena gebruikt de visie en de transitiepaden tevens om het netwerk uit te breiden en op zoek te gaan naar geïnteresseerde bedrijven, organisaties en individuen om de ideeën in de praktijk te

brengen. Daartoe worden in samenspraak “transitie-experimenten” geformuleerd en naar coalities gezocht om die uit te voeren. Het is de bedoeling zowel de experimenten als het transitieproces van nabij op te volgen, zodat er lessen getrokken kunnen worden over wat wel en niet werkt op het terrein, maar zodat ook het proces eventueel bijgestuurd kan worden. Wat er in feite gebeurt, is dat met de visie en de transitiepaden een langetermijnkader gecreëerd wordt waartegen kortetermijnacties afgewogen kunnen worden. Die acties kunnen praktijkexperimenten zijn, maar het kan ook gaan om beleidsmaatregelen ter ondersteuning van de transitiepaden. Naarmate de steun voor de transitievisie groeit, kan ze evolueren naar een inspiratiebron en strategische oriëntatie voor het reguliere beleid dat gericht is op korte en middellange termijn.

“Bij een transitieaanpak krijgt de overheid een vernieuwde invulling: faciliteren van processen, richting geven aan langetermijnoriëntaties, voorwaarden creëren om transitieprocessen te versoepelen, verbindingen leggen tussen processen en actoren. De overheid is dus wel een belangrijke speler, maar

tegelijk mag er geen twijfel over bestaan dat zonder de dynamiek in de samenleving en de betrokkenheid van vele actoren een transitie niet op gang komt.”

Deze TM-aanpak is zowel door DuWoBo als Plan C vrij strikt gevolgd. Binnen DuWoBo werd begin 2005 eerst een systeemanalyse uitgewerkt.¹⁴ Die wijst op een aantal belangrijke knelpunten zoals een individualistische en starre wooncultuur; een tekort aan betaalbare kwaliteitsvolle, gezonde en veilige woningen; beperkte flexibiliteit in de bouwcultuur; eindigheid aan de beschikbaarheid van ruimte voor wonen; een woon- en bouwcultuur die niet is afgestemd op de draagkracht van het milieu; geen homogeen overheidsbeleid. In een volgende fase worden zeven leidende principes gedefinieerd voor een duurzame ontwikkeling van wonen en bouwen in Vlaanderen: een geïntegreerde benadering van de ontwikkeling en management van de sector; gedeelde verantwoordelijkheid en transparante besluitvorming; hoge kwaliteit van het gebouw en de leefomgeving; toegankelijke en sociaal rechtvaardige huisvesting; balans tussen privaat en collectief gebruik; gesloten kringlopen van stoffen en materialen; economisch gezonde en maatschappelijk verantwoorde bouwsector. Vanaf

2006 begint de agenda op verschillende manieren een rol te spelen. Zo wordt hij door Vlaams minister-president Kris Peeters aanvaard als langetermijnvisie voor zijn beleid rond duurzaam wonen en bouwen. Institutioneel leidt dat onder andere tot de oprichting van een cel Duurzaam wonen en bouwen binnen de Diensten Algemeen Regeringsbeleid, tot opname van het thema in Vlaanderen in Actie (ViA) en in de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO), en tot de uitbouw van provinciale steunpunten voor duurzaam wonen en bouwen. Daarnaast geeft “Vlaanderen in de steigers” de aanzet tot een reeks experimenten, projecten en processen die de agenda in de praktijk proberen vertalen. Zo is een studie over duurzaamheidscriteria voor gebouwen de aanzet tot wat ondertussen het “Afwegingsinstrument duurzaam wonen en bouwen in Vlaanderen” is geworden en de onderhandelingen over de start voor een *Belgian Sustainable Building Council*. Er is een studie rond opleidingen in de bouw die mede aanleiding is voor een herdenking van competentieprofielen van vakopleidingen binnen het Fonds voor Vakopleiding in de Bouwnijverheid.¹⁵ Het project Ecobouwpools laat aannemers en architecten kennismaken met bio-ecologische bouwprojecten. Binnen de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) zijn studies gestart om de milieu-impact van materialen in de bouw in kaart te brengen. En een ngo-adviesnetwerk dat

gemeenten en steden adviseert over verduurzaming van bouwprojecten heeft geleid tot een nota met knelpunten voor de realisatie van duurzame wijken die al een eerste keer tussen bevoegde ministers besproken is.

Het zijn een paar voorbeelden van hoe bij een transitieaanpak de overheid een nieuwe rol kan opnemen. De overheid krijgt hierbij een vernieuwde invulling: als facilitator van processen, om richting te geven aan langetermijnonoriëntaties, om voorwaarden te creëren om transitieprocessen te versoepelen, om verbindingen te leggen tussen processen en actoren. De overheid is dus wel een belangrijke speler, maar tegelijk mag er geen twijfel over zijn dat zonder dynamiek in de samenleving en de betrokkenheid van vele actoren een transitie niet op gang komt. Toegepast op steden zouden we gewag kunnen maken van een verschuiving van het traditionele *urban government* naar het ruimere *urban governance* (of stedelijke netwerkbesluitvorming). Grenzen tussen privaat en publiek gaan dan vervagen, alsook tussen overheid en economie en tussen overheid en maatschappij. Tegelijkertijd zou de hiërarchie bij overheden eroderen, wat zich vervolgens vertaalt in zowel vrij formele bestuursinstituties waarin (semi)publieke en private actoren deel van kunnen uitmaken (bv. autonome gemeentebedrijven, PPS-constructies) als informele *autonomous self-governing networks* en/of

beleidsinitiatieven van onderuit waar al dan niet private organisaties (bv. buurt- of natuurverenigingen) aan de basis liggen.¹⁶ Het is in dergelijke complexe setting dat we van overheden zowel op inhoudelijk als op procesmatig vlak een sterk politiek en ambtelijk leiderschap verwachten.

Kortom, via transitiedenken hoopt men sneller werk te kunnen maken van oplossingen voor actuele systeemcrisisen die verder reiken dan kortetermijnremediëring, maar die ingrijpen op de structurele kenmerken en werkwijzen van onze huidige maatschappelijke ordening.

Transitiewerk en de eerste Januskop

Zowel DuWoBo als Plan C hebben een aantal mooie resultaten bereikt op vlak van visievorming, agendasetting voor beleid, netwerking en opzetten van projecten. Beide netwerken hebben ook enkele jaren voorop gelopen in hun domein. Maar het zou een ernstige overschatting zijn van hun impact om te denken dat we daarmee de transitie nu definitief hebben ingezet. Transitie management kan resultaten voorleggen op de net genoemde vlakken, maar is geen toverformule die standaard op eender welk probleem toegepast kan worden. Bovendien zitten er enkele inherente spanningen in de aanpak. Daar willen we toch ook even bij stilstaan alvorens over te gaan naar transitiedenken voor steden.

“Fundamenteel andere keuzes maken is niet evident. Een regime laat zich niet zomaar veranderen. Als het onder druk komt, zullen gevestigde spelers zich verzetten en trachten hun machtsposities te behouden of vernieuwingen te absorberen.”

Zoals gezegd, heeft transitie management behoorlijk wat kritiek gekregen de laatste jaren. Alleen al de term “management” roept weerstand op. Transities zijn bijzonder complexe processen en niet zomaar rechttoe rechtaan te sturen. Management heeft echter wel die bijklink van grote beheersbaarheid en roept daardoor verkeerde verwachtingen op. Wie zijn bovendien die “managers” die zoiets durven claimen en waar halen ze hun legitimiteit? Verschillende onderzoekers hebben erop gewezen dat TM te gemakkelijk gelooft in de dynamiek die ontstaat in een relatief afgesloten arenaproces, en daarbij de realiteit van de politieke inbedding in de ruimere context over het hoofd ziet. Actoren die deelnemen aan TM-processen doen dat niet enkel omdat ze zo gedreven zijn voor transities, maar ook omdat ze het als één forum naast andere zien om hun eigen agenda te realiseren. Zeker sterke regime-actoren hebben er weinig problemen mee

het proces aan de kant te schuiven of nog enkel controlerend op te volgen als elders hun belangen beter gediend worden. Ook de overheid worstelt met een probleem: ze wil wel experimenteren met transitie-management, maar tegelijk laat de nog altijd sterk verkokerde overheidsorganisatie — en in de Vlaamse context lijkt het project Beter Bestuurlijk Beleid hier veeleer een stap achteruit — moeilijk toe om de integratie te realiseren die in transitiebeleid nodig is. Tegelijk blijft de ondersteuning voor dit soort processen in personeel en middelen bijzonder beperkt, en is er ook weinig aansturing vanuit kabinetten of hogere ambtenarenniveaus. Fundamenteel andere keuzes maken is niet evident. Een regime laat zich overigens niet zomaar veranderen. Als het onder druk komt, zullen gevestigde spelers zich verzetten en trachten hun machtsposities te behouden of vernieuwingen te absorberen.

De TM-aanpak zoals hij tot nu toe meestal wordt toegepast, is onvoldoende gewapend om met dat soort problemen om te gaan. Het heeft soms teveel van een standaardformule (arena, visie, transitiepaden, experimenten) die gepaard gaat met het uitzetten van een lineair, zelfs wat naïef traject richting het vooropgestelde doel. Zo dreigt de aanpak twee gezichten te vertonen, een Januskop als het ware. Achteruitkijkend wordt een complexe setting en grillige processen waargenomen,

voortuitkijkend ziet men systemen als kenbaar en beïnvloedbaar mits de juiste instrumenten en technieken worden ingezet. Misschien is dat niet de bedoeling van transitie-management-in-theorie, maar het manifesteert zich wel in transitie-management-in-praktijk. Dat dreigt ook de politieke doelstelling van transitiedenken te hypothekeren, namelijk diepgaande veranderingen van maatschappelijke systemen nastreven omdat de normale voortgang van die systemen steeds grotere milieu-problemen, sociale uitsluiting en economische instabiliteit veroorzaakt.

Onderzoek naar de Nederlandse energietransitie heeft erop gewezen dat een nieuw verhaal — zoals het transitieverhaal — kwetsbaar is wanneer het in een omgeving terecht komt waarin historisch sterk verankerde verhaallijnen functioneren, een omgeving waarin al jarenlang een vaste, moeilijk in beweging te krijgen opvatting heerst over bijvoorbeeld doelstellingen en aanpak van beleid.¹⁷ Zo'n omgeving is het innovatie- en economisch beleid, waar bijna uitsluitend productiviteits- en groeibekommernissen centraal staan. In zo'n omgeving is de kans groot dat uit het transitiediscours alleen die elementen opgenomen worden die het discours-regime niet te erg verstoren: bijvoorbeeld wel denken op lange termijn, of betrekken van een diversiteit aan stakeholders, maar niet het idee van de noodzaak aan diepgaande

verandering in functie van duurzaamheid, of de nood aan meer dan enkel technologische innovatie. Dat dergelijk gevaar reëel is, wordt duidelijk als we er even bij stilstaan dat de Vlaamse regering in de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO) zes transitieprocessen wil opzetten (waaronder de continuering van DuWoBo en Plan C) en ViA wil versnellen met zomaar eventjes dertien transitieprocessen (sommige overlappen met de VSDO). De vraag moet gesteld worden in welke mate de transitiebenadering aangegrepen wordt om een vertrouwd socio-economisch innovatiediscours wat op te frissen, dan wel om in al die trajecten echt aan transities te werken. Bij het op gang komen van deze processen vanaf midden 2012 is de nodige waakzaamheid dan ook geboden.

Naar een complexiteitserkennende, politieke transitiegovernance

Transitiedenken houdt zich met twee grote vragen bezig: enerzijds het begrijpen en analyseren van transities, anderzijds het trachten beïnvloeden van transities. We hebben vastgesteld dat op dat eerste terrein het transitiedenken over krachtige analyse-instrumenten beschikt (zoals het MLP) om inzicht te verwerven in de toestand en evoluties van een systeem en beter te begrijpen hoe ontwikkelingen op verschillende niveaus op elkaar inspelen. Ten tweede biedt het ook heel wat aanknopingspunten voor actoren (beleidsmakers

en anderen) om een actieve rol te spelen in de wording van een transitie. Grin onderscheidt drie rollen: handelen op het niveau van niches om innovatieve praktijken te versterken; handelen op het niveau van het regime om structurele veranderingen te bewerkstelligen; en handelen waarbij innovatieve praktijken en regimeverandering met elkaar gekoppeld worden om een versterkend effect te realiseren.¹⁸

Een veel gebruikte aanpak om dat handelen te structureren is transitie-management. Die aanpak heeft bewezen tot een aantal mooie resultaten te leiden, maar heeft anderzijds ook een beperkte spanningsboog: de uitgewerkte toekomstvisie en de daaruit voortvloeiende experimenten en projecten fungeren als bindmiddel in het netwerk van voorlopers, maar na enkele jaren en in een snel veranderende maatschappelijke context valt dat bindmiddel weg. Betrokken actoren vinden andere wegen om hun doelstellingen na te streven (en hebben die sowieso altijd gehad), de gewenste veranderingen stuiten op weerstand (bijvoorbeeld in de overheidsorganisatie), de oorspronkelijke dynamiek van het TM-proces valt stil. Dat is allemaal perfect normaal: een regime is in feite een configuratie van gestolde machtsverhoudingen, en dus krijgen transitieprocessen te maken met weerstand, conflict, vragen over legitimiteit en vertrouwen.

“De vraag is niet zozeer of we de dingen goed doen, maar vooral of we nog de goede dingen doen.”

Net daarom is het cruciaal een transitieaanpak niet te laten vervallen in een standaardformule die als overal toepasbaar wordt gepresenteerd, maar voldoende aandacht te hebben voor het complexe en politieke karakter van transitiewerk. We spreken daarom liever over “transitie *governance*” en een praktijk die een “complexiteitserkend perspectief” hanteert. Dergelijk perspectief houdt — ook in het vooruitkijken — permanent rekening met de grilligheid van processen, de vele formele en informele coalities van betrokken actoren met verschillende belangen (bv. bedrijven, overheden, sociale bewegingen, academici, individuele burgers), het belang van *policy windows*¹⁹ en het verbinden van dossiers, de normatieve keuzes die voortdurend gemaakt moeten worden, de relativiteit van formele strategische plannen, de onzekerheid van uitkomsten, de eigenheid van systemen, enzovoort. Zo’n kijk verdedigen is niet vanzelfsprekend omdat ze geen lineaire, kant-en-klare aanpak vooropstelt waarin alle stappen gedefinieerd zijn en ieders rol duidelijk is. Het gaat vooralsnog eerder om een reeks aandachtspunten die als bouwblokken kunnen functioneren om een transitieaanpak

op maat (van bijvoorbeeld een stad) te ontwikkelen. Die bouwblokken kunnen ook tot een verbeterde versie van de traditionele TM-aanpak samengesteld worden, maar dat is dan één mogelijkheid naast andere. Sowieso ligt er hier voor de volgende jaren een enorm veld open om te leren op praktisch en theoretisch vlak. De transitiewetenschap en transitiepraktijk zijn tenslotte nog maar een tiental jaar oud.

Hoewel in de praktijk het onderscheid minder duidelijk is, kunnen we om analytische redenen enkele belangrijke bouwstenen voor een complexiteitserkende, politieke transitie *governance* in twee groepen indelen: de eerste groep focust veeleer op procesmatige aspecten, de tweede groep op actorgebonden elementen.

Veeleer procesmatige bouwstenen

- **Aandacht voor verwachtingen en toekomstvisies:** verwachtingen en visies kunnen richting geven aan beleid en praktijk. Inspirerende visies breken denk-kaders open en kunnen een agenda creëren waarrond actoren gaan samenwerken. Ze kunnen legitimatie geven aan nieuwe projecten en programma’s, aan nieuwe beleidssporen, aan heroriëntatie van financiering, aan tijdelijke bescherming van goede praktijken. Visies werken

echter niet voor iedereen en dus zijn ook anderssoortige stappen nodig, bijvoorbeeld aanpassing aan regelgeving of marktinstrumenten geïnspireerd door de visie om op termijn een grotere groep mee te krijgen.

- **Leerprocessen stimuleren:** Een transitieproces is een lange weg waarbij het doel niet precies vastligt. Visies kunnen een brede oriëntatie geven, maar complexiteit en onzekerheid zijn eigen aan een transitie. Leren is dus een noodzaak en kan verschillende vormen aannemen. “Eerste orde leren” verwijst naar het opdoen van nieuwe kennis en de overdracht van die kennis. Bij “tweede orde leren” wordt het oorspronkelijke probleem geherdefinieerd. De vraag is niet zozeer of we de dingen goed doen, maar vooral of we nog de goede dingen doen. Dat is vaak een sociaal proces en daarom zijn brede, gevarieerde netwerken nodig: in discussie met elkaar reflecteren mensen over hun uitgangspunten, oplossingen en waarden en daardoor kan hun referentiekader veranderen. Problemen worden geherdefinieerd en nieuwe handelingsperspectieven bieden zich aan.
- **Onzekerheid en traagheid toelaten:** Transitieprocessen zijn zoekende processen, waarbij de uitkomst niet op voorhand vastligt, waarbij flexibiliteit nodig is in

omgaan met tijdslijnen, waarbij nood is aan leren over wat werkt en niet. Een overheid en een veranderingsnetwerk kunnen wel invloed uitoefenen, maar kunnen niet rechttoe rechtaan naar een vooropgesteld doel sturen. Vandaar dat voor de sturingsfilosofie achter transitieprocessen soms de term *goal-oriented incrementalism* gebruikt wordt: we zetten een richting en doel uit, maar we zullen daar met kleine stapjes (incrementeel) naartoe moeten bewegen, zonder absolute zekerheid op succes. Anderzijds, we zetten niet zomaar stapjes in het wilde weg, er is wel degelijk een richtinggevend beeld van een duurzamer systeem en een duurzamere wereld.

- **Praktische stappen zetten, kritisch voortbouwend op wat er al is:** Hoe een duurzamer systeem er precies uit ziet, weet niemand, en dus is experimenteren met nieuwe technologieën en praktijken, opbouwen van nieuwe relaties, leren over nieuwe vaardigheden en regels van groot belang. Praktijkprojecten en -experimenten hebben een dubbel doel: enerzijds leren over hoe een mogelijk onderdeel van de transitie in de praktijk werkt en verbeterd kan worden, anderzijds al een stukje bijdragen aan die transitie. Kortetermijnacties worden zo gekoppeld aan de langetermijnvisies. Het is belangrijk te

beseffen dat niet alles opnieuw moet uitgevonden worden: er bestaan al veel goede praktijken die verdiept kunnen worden, uitgebreid, opgeschaald, kritisch herdacht en in een transitiekader binnengebracht.

- **Programmawerking invoeren of versterken:**

Afzonderlijke projecten hebben in het verleden al meermaals bewezen dat ze een (sub)systeem een kwalitatieve impuls kunnen geven. Transities vergen echter ook verweven projecten, acties en praktijken die (sub)systemen ruimten, doelgroepen, enzovoort meer holistisch aanpakken. Dergelijk programmadenken blijft niet steken binnen de verantwoordelijkheden van overheden en binnen legislaturen, maar gebeurt idealiter door alle betrokken actoren die een langetermijnkader enten op kortetermijnacties. Programma's hoeven overigens niet in allerlei strategische documenten te worden vastgelegd, belangrijker is dat op een slimme manier verbanden worden gelegd.

- **Formele strategische planning relativeren:**

Dergelijke instrumenten vormen doorgaans geen bifurcatiemoment, maar zijn slechts een van de vele elementen in een kluwen van complexe strategische processen die in onderlinge interactie de (beleids) uitkomsten bepalen. Formele strategische

plannen bundelen, beschrijven en/of consolideren meestal geleidelijk aan en niet zelden informeel gegroeide strategische lijnen. Wel kunnen deze instrumenten voor een zekere profilering zorgen en een houvast bieden voor (vaak minder betrokken) actoren binnen en buiten de organisatie.²⁰

Veeleer actorgebonden bouwstenen

- **Bewustzijn van een nood aan verandering:**

Met actoren die niet geloven dat onze maatschappelijke systemen met ernstige problemen worstelen, is het moeilijk samenwerken vanuit een transitieperspectief. Daarom wordt er vaak gekozen om in de eerste fases vooral voorlopers te betrekken, veranderingsgezinde spelers uit regime en niches. Voldoende aandacht voor de groep van volgers is echter nodig om ook omvang te geven aan de veranderingsbeweging.

- **Bouwen van veranderingsgezinde netwerken:**

Netwerken tussen voorlopers en tussen voorlopers en meer behoudsgezinde regimespelers creëren draagvlak voor de verschillende elementen van een transitie, zoals nieuwe praktijken, nieuwe technologie, regelgeving, infrastructuur, enzovoort. Ze zijn vaak noodzakelijk om middelen te voorzien (geld, mensen, expertise). Ze maken uitwisseling van

ervaring en kennis mogelijk. Omdat veel regimespelers niet erg geneigd zijn zomaar te beginnen sleutelen aan het systeem waarin ze een belangrijke rol spelen, is het van belang voldoende nichespelers en vooruitdenkende regimespelers te betrekken in zo'n netwerken.

- **Geen machtsvacuüm, wel *governance settings*:**

Hoewel de macht van overheden — in het bijzonder politieke leiders als regimespelers — aanzienlijk blijft, is er geen enkele actor die voldoende greep heeft op alle factoren van een maatschappelijk systeem om dat autonoom te sturen. In die zin is zeker nood aan een netwerklogica en een *governance* benadering: vanuit gezamenlijk werken aan een beter probleembegrip en toekomstvisie wordt naar oplossingen gezocht waarin meerdere actoren (publieke en private) een rol opnemen. Dergelijke aanpak moet dan positief doorwerken op meer traditionele beleidsinstrumenten (bv. regelgeving en financiële instrumenten).

- **Geen machtsvacuüm, dus ook weerstand en strijd:**

In de eerste pogingen tot transitie management werd de factor "macht" onderschat en leefde de indruk dat de afgeschermdde omgeving van een transitiearena voldoende was om in een machtsvrije omgeving en in overleg tussen

de deelnemers een invloedrijk proces te creëren dat transities zou versnellen. Maar ten eerste duiken er ook in een transitiearena machtsverschillen op, en ten tweede is dergelijke arena slechts één factor in een kluwen van processen op meerdere niveaus. De verandering in diepgewortelde systemen die een transitie veronderstelt, kan niet anders dan op politieke en machtsvragen stuiten. Aangezien die vragen onvermijdelijk zijn, worden ze beter niet als een probleem gedacht, maar moeten we leren ermee om te gaan en te bekijken hoe verschillende vormen van macht ingezet kunnen worden om transities te versterken.

- **Zoeken naar structurele verandering op regimeniveau:**

Verandering vindt niet alleen vanuit niches plaats, maar ook door structurele aanpassingen op regimeniveau. Bijsturingen op regimeniveau (zoals in regelgeving, financiële instrumenten, aankoopbeleid) kunnen geïnspireerd en gelegitimeerd worden door vernieuwingen op nicheniveau; omgekeerd kunnen ze dat soort vernieuwingen ook stimuleren en meer legitimiteit geven.

- **Ook de overheid in transitie:**

Een transitieaanpak vraagt andere structuren, werkwijzen en competenties bij de overheid. Ze zal moeten evolueren naar een lerende organisatie die over beleidsdomeinen heen

kan samenwerken, die langetermijnvisies kan integreren en vertalen in kortetermijnacties, die interactief met stakeholders vorm kan geven aan transitiebeleid. Dat vraagt onder andere ambtenaren die over beleidsdomeinen heen werken en niet in een keurslijf zitten dat initiatief ontmoedigt. Zowel politiek verantwoordelijken als management hebben hierin een belangrijke rol.

- **Slimme verbindingen leggen:** Een van de thema's die doorheen veel van deze bouwstenen speelt, is dat van verbindingen leggen: tussen verschillende soorten actoren, tussen aan de gang zijnde processen, tussen nieuwe ideeën en traditionele settings die zichzelf aan het vastrijden zijn. Verbindingen leggen is mensenwerk en verbinders — in politieke literatuur soms *policy entrepreneurs* genoemd — blijken essentieel om transitieprocessen vooruit te helpen.

Met bovenstaande aandachtspunten hebben we enkele fundamenten om met een complexiteitserkend perspectief transities te stimuleren. Aangezien elk systeem anders is, vergt dit maatwerk, geen passe-partout managementverhaal. Het hanteren van een "systeemblik" is zinvol. De hardnekkige problemen waarmee onze maatschappelijke systemen worstelen, zijn immers niet op te

lossen met een nieuw product of productieproces en ook een louter technologische blik schiet ruim tekort. Transitiebeleid houdt rekening met de verbondenheid en onderlinge afhankelijkheid van technologie, instituties, structuren, markten, productie- en consumptienetwerken, wetenschap, dagelijkse routines, culturele betekenissen, waarden en normen. Die verbondenheid verklaart de stabiliteit van een regime, maar als systemen in crisis raken, geeft ze ook veel aanknopingspunten om van verandering werk te maken. De ervaring leert dat het MLP een krachtig denkkader is om zo'n systeemblik te leren hanteren. Diezelfde ervaring leert ook dat maatschappelijke systemen vaak met elkaar verweven zijn (denk bv. aan het mobiliteitssysteem, voedselsysteem, energiesysteem, gezondheidssysteem) en dat de meeste belangrijke systemen in de moderne tijd wereldwijde vertakkingen hebben gekregen. Het "systeem stad" is daarbij niet het eenvoudigste systeem: vele systemen slaan er neer en/of worden erdoor bepaald. We komen daar verder op terug.

"De hardnekkige problemen waarmee onze maatschappelijke systemen worstelen, zijn niet op te lossen met een nieuw product of productieproces en ook een louter technologische blik schiet ruim tekort."

VLAAMSE STEDEN EN DUURZAAMHEIDSTRANSITIES

Een transitiebril nodig?

Dit essay ging uit van enkele vaststellingen:

- Er is de laatste jaren een wetenschappelijk denkkader gecreëerd dat toelaat om transities beter te begrijpen en een beleidspraktijk op te zetten om ze trachten te beïnvloeden.
- Transitietaal wordt steeds populairder: op allerlei niveaus en in verschillende settings wordt het woord "transitie" gebruikt. Het drukt telkens een gevoel uit van nood aan grondige veranderingen in de manier waarop ons maatschappelijk systeem functioneert.

- Op Vlaams niveau hebben we de laatste twee jaar het woord "transitie" zien opduiken in het beleid: eerst in de VSDO, nu ook in ViA waar er respectievelijk zes en dertien thema's uitgekozen zijn om met een transitiebenadering aan te pakken.
- Een van die ViA-transitiethema's is "Duurzame en creatieve Vlaamse steden". Ondertussen zijn enkele steden al op eigen houtje aan transitieprocessen begonnen, al dan niet met duurzaamheid als centrale concept (Leuven, Gent, Genk...).

We gaan nu dieper in op die combinatie steden-duurzaamheid-transities. Hoe staat het eigenlijk met duurzaamheid in Vlaamse steden? Welke rol kunnen steden spelen in de transities die op ons afkomen? Op welke aanzetten kunnen we verder bouwen? Achter de gedachtegang die we ontwikkelen, spelen voortdurend twee ideeën. Enerzijds is er de vaststelling dat steden een rol hebben in de transitie naar een duurzamere samenleving wereldwijd en dat ze ook nood hebben aan meer duurzaamheid op hun eigen grondgebied (en duurzaamheid begrijpen we in zijn brede betekenis: levenskwaliteit, respect voor ecologische draagkracht, sociale rechtvaardigheid, economische stabiliteit). Anderzijds is er de vaststelling dat onze wereld op zoveel vlakken in beweging is dat er bijna onvermijdelijk transities op ons afkomen. Deze werken

ongetwijfeld min of meer door op onze Vlaamse steden. In transitietaal: de landschapsdruk is op vele terreinen zo groot dat er zich de volgende decennia sowieso grote veranderingen gaan voordoen. Kijk bijvoorbeeld naar de druk door klimaatverandering, opkomende ontwikkelingseconomie (China, India, Brazilië, enzovoort), de financieel-economische crisis, demografische ontwikkelingen. De vraag is niet of er transities komen, maar wel hoe ze zich gaan afspelen en waartoe ze zullen leiden. Transitiewerk is dus niet enkel een kwestie van volutarisme, maar wellicht nog meer dan voorheen de turbulente ontwikkelingen proberen sturen richting duurzaamheid. In die zin lijkt de huidige crisistijd een opportuniteit voor duurzaamheid, ook in onze Vlaamse steden.

Van start gaan met een bewust transitietraject vraagt echter enige bedachtzaamheid over wat men precies wil en hoe dat aan te pakken. Niet elk probleem moet immers plots met een transitiebril worden bekeken. Kaders zoals het MLP leren ons hoe transities tot stand (kunnen) komen; TM kan helpen bij discoursopbouw, netwerkvorming en agenda-setting; het bredere kader van transitiegovernance wijst ons op het belang van macht, multisysteemdenken, het koppelen van dossiers, enzovoort. In wezen is het transitiekader niet meer dan een van de manieren om duurzaamheid te versterken.

Een cruciale vraag is of het Vlaamse stedenbeleid, Vlaamse stadsbesturen en/of andere betrokken actoren aan de slag willen of moeten gaan met transitiebenaderingen. Dat betekent alvast dat men voor duurzame Vlaamse steden kiest, dat dominante structuren, culturen en praktijken stedelijke duurzaamheid ten volle nastreven. Is dat momenteel het geval?

Aanzetten voor transitiebeleid op Vlaams niveau

Zoals uit het essay van Filip De Rynck elders in dit boek blijkt, veranderde het beleidsarrangement van het Vlaamse Stedenbeleid begin deze eeuw aanzienlijk. Nieuwe beleidsinstrumenten zagen het licht: subsidies voor stadsvernieuwingprojecten, de Thuis in de Stad-prijs, de Stadsmonitor, het Stedenfonds en de daarin begrepen visitatieprocedures, de formule van de Stadscontracten, enzovoort. Vooral in het Witboek, *De eeuw van de stad*, en in de Stadsmonitor werd respectievelijk impliciet en expliciet vertrokken vanuit duurzaamheidsprincipes.²¹ Zo zijn de indicatoren uit de Stadsmonitor gebaseerd op een generieke en participatief opgebouwde visie voor een leefbare en duurzame Vlaamse stad. In 2002 werd gekozen om een “visiematrix” te ontwikkelen. In de rijen van deze matrix staan stedelijke activiteitsdomeinen (wonen, cultuur en vrije tijd, onderwijs, werken en ondernemen...), in de kolommen staan de vier

grote duurzaamheidsprincipes (economische, sociale, fysiek-ecologische en institutionele principes). Op de kruispunten vinden we in totaal 175 doelen en intenties voor een duurzame Vlaamse stad. Deze visie kan — mits een kritische analyse en actualisering — mogelijk als een van de basiselementen dienen bij de start van een brede transitiebenadering. Vraag is dan wel of opnieuw een consensusdiscours inzake duurzame ontwikkeling de bovenhand moet krijgen.

Bij de toekenning van subsidies voor Stadsvernieuwingprojecten spelen de voorziene en breed ingevulde duurzaamheidscriteria vooralsnog een minder prominente rol: er moet aan minimumvereisten voldaan zijn, maar de stadsbesturen die dossiers indienen, lijken hier niet het verschil te willen maken. Het Vlaamse Stedenbeleid trachtte dit wel te doen met de Stadscontracten, een soort niche in het Vlaamse beleidsarrangement. Complexe lokale dossiers zouden door deze interbestuurlijke afspraken vlotter dan gangbaar behandeld worden op het bovenlokale niveau. De (toenemende) verkokerde manier van werken kwam deze experimenten echter niet ten goede. Het Vlaamse regime hield stand.

De Vlaamse overheid zorgt met het Stedenfonds voor een structurele financiering van de dertien centrumsteden en van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) voor Brussel.

Deze middelen zijn bestemd voor de verhoging van de leefbaarheid op stads- en wijkniveau, het tegengaan van de dualisering en de verhoging van de kwaliteit van het bestuur van de stad. Met andere woorden, stadsbesturen hebben een grote autonomie bij het besteden van deze budgetten. Dit kunnen we begrijpen gegeven de professionalisering die deze besturen hebben ondergaan en de niet zelden precaire financiële situatie. Los daarvan kan het koppelen van het Stedenfonds aan creatieve en innovatieve trajecten, projecten en processen die de sociale en ecologische duurzaamheid van onze steden stimuleert, getuigen van een expliciete keuze voor duurzaamheidstransities.

Vanzelfsprekend moeten we ook leren uit bestaande, veeleer “Vlaamse” transitieprocessen. Zo gaven we reeds aan dat er TM-processen lopen rond duurzaam wonen en bouwen (DuWoBo) en rond duurzaam materialenbeheer (Plan C). Tevens zijn processen opgezet rond landbouw, EcoCultuur, het middenveld, enzovoort. Voorts zijn er ook tal van langetermijninitiatieven die niet zozeer het transitiejargon hanteren maar (deels) aansluiten bij de transitiefilosofie. Denken we hier aan Ruimte voor morgen, Milieuverkenning 2030, Natuurverkenning 2030, Bevolkingsprognoses Vlaamse Steden, enzovoort.

We kunnen ook niet voorbijgaan aan het bredere socio-economische innovatieproject Vlaanderen in Actie (ViA). Onder invloed van onder andere de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO) wordt transitiedenken binnen ViA aangegrepen om een aantal transversale innovatieprocessen te versnellen. Dat ViA een doorbraak “Groen en dynamisch stedengewest” voorop stelt en recentelijk een transversaal thema “Duurzame en creatieve steden” op de agenda plaatste, is zeker terecht en lovenswaardig. Toch valt af te wachten of de concrete invulling die ViA zal kenmerken de huidige manier van werken radicaal kan innoveren richting duurzame ontwikkeling. Vanaf midden 2012 verwachten we hieromtrent meer klaarheid. Wel is het duidelijk dat het socio-economische innovatie-discours van ViA niet per definitie samenvalt met het duurzaamheidsdiscours van transitiedenken. Een van de cruciale uitdagingen is dan ook om het ViA-verhaal rond duurzame en creatieve steden buiten een eng neo-liberaal discours te houden.

In die zin is het ook van belang hoe men met het concept “creatieve stad” omgaat binnen het transversale thema “Duurzame en creatieve steden”. De literatuur en het discours rond creatieve steden is alvast ook in Vlaanderen enorm populair. Door de globalisering en de herschaling van de politiek-economische ruimte, gaan steden immers

op zoek naar eigenschappen waarmee ze zich van andere steden kunnen onderscheiden. Ietwat paradoxaal komen ze daarbij vaak op dezelfde *unique selling proposition* uit: creativiteit, innovatie en kennis. Om in een interstedelijke competitie overeind te blijven, wordt vaak gewezen op het belang van deze concurrentiefactoren. Creativiteit en kennis zouden dé basis vormen voor nieuwe producten, diensten en processen. Heel wat auteurs zijn ervan overtuigd dat menselijke creativiteit in de eenentwintigste eeuw de belangrijkste motor voor economische groei is geworden.²² De fundamentele vraag of verdere (neoliberale economische) groei datgene is wat steden op korte of lange termijn nodig hebben, wordt daarbij niet zelden genegeerd. Het mag alvast niet de bedoeling zijn dat een beleid inzake innovatie, creatie en kennis herverdelingsmechanismen onder druk zet, laat staan de kloof tussen rijk en arm in de stad verhoogt. Hoewel bepaalde stedelijke creativiteitstheorieën voortvloeiën uit reacties tegen een asociale marktontwikkeling en opteren voor een consensusdenken waarin zowel economische groei als sociale bekommernissen een plaats krijgen, blijft het spanningsveld bestaan.²³ Positieve beeldvorming over de stad en het streven naar een creatieve economie, lijkt vooral van toepassing op specifieke doelgroepen zoals jonge middenklassegezinnen, kunstenaars, studenten, architecten, designers, enzovoort. Aandacht

voor sociale uitsluitingsprocessen en voor kwetsbare groepen in achtergestelde buurten verdwijnt hierbij al te snel naar de achtergrond. Maar als met creativiteit wordt bedoeld dat steden op innovatieve wijze allerhande hardnekkige ecologische en sociale duurzaamheidsproblemen aanpakken, zitten we uiteraard op goede weg.

Bouwen op lokale praktijken in Vlaamse steden

In de Vlaamse steden ontstaan en bestaan heel wat duurzame projecten, praktijken en experimenten. Alleen al in Gent zijn er talrijke duurzame fysiek-ruimtelijke stadsprojecten (bv. Rabot en Brugse Poort), wordt gemikt op klimaatneutraliteit tegen 2050 (via transitiearena's), zien we her en der *cohousing* of collectieve woonvormen opduiken (bv. Meerhem en Malmar), wordt geëxperimenteerd met een buurtmunt (Torekes), met Community Land Trust (Samenlevingsopbouw Gent) en met het verhuren van bakfietsen (GMF en Max Mobiel), vindt auto-delen meer en meer ingang (Cambio), zijn voedselteams succesvol, enzovoort. Er is enorm veel gaande, het is eigenlijk niet te volgen. Steden blijken te fungeren als een laboratorium of creatieve broedplaats voor duurzame oplossingen. We hopen dat het TRADO-project “Vlaamse steden in transitie?!” alvast meer dan een tip van de sluier kan oplichten.²⁴ Bedoeling van dit onderzoeks-

project is onder meer dat het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO Universiteit Gent) zo goed mogelijk in kaart brengt welke duurzame stadsprojecten de dertien centrumsteden reeds hebben gerealiseerd en hoe de besluitvorming hieromtrent verliep. Op die manier hoopt het CDO tot beleidsaanbevelingen te komen die duurzame stadsprojecten kunnen stimuleren.

Multi-systeemperspectief: nood aan een intra- en intersysteemanalyse

Zoals reeds toegelicht tracht een transitie-benadering systemen sneller te oriënteren richting een duurzame ontwikkeling. We gaven ook reeds kort aan dat het “systeem stad” een vrij complex systeem is. Doorheen het systeem stad lopen immers meerdere socio-technische systemen (bv. inzake energie, wonen, mobiliteit, voeding, werken...). De ontwikkelingen binnen deze systemen kunnen elkaar spiraalsgewijs versterken om gaandeweg tot een duurzamer stedelijk systeem te komen. Ook stedelijke actoren en factoren kunnen deze systemen beïnvloeden. Er is verwevenheid en wisselwerking.

Dergelijk holistisch kader dat de verwevenheid centraal stelt van grote systemen met het systeem stad kan echter verlamdend werken voor stedelijke actoren omdat, rekening houdend met het complexiteitserkennend perspectief, één specifieke (beleids)

actie als een (te) klein element wordt beschouwd in een web van processen die het systeem stad of een “doorsnijdend” systeem bepalen. Toch zijn doorgaans initiatieven vanuit beide richtingen nodig. Steden zijn — zoals reeds aangegeven — ideale broedplaatsen waaruit oplossingen voor systemische veranderingen vorm en inhoud kunnen krijgen.

Het is niet vanzelfsprekend dat een transitieproces meteen het systeem stad als voorwerp neemt. De keuze om in de ViA-Rondetafel te focussen op energie, het sociale en ruimte is dan ook zeker verdedigbaar. In feite wordt gefocust op enkele doorsneden met het systeem stad. Dan nog kan het zinvol zijn om zich daarbinnen in eerste instantie te richten op enkele essentiële elementen of deelsystemen. Deze kunnen dan als het ware als een soort katalysator een bredere verandering richting duurzaamheid in gang zetten of versterken.

Vooraf uit Nederlandse voorbeelden mogen we afleiden dat het vertrekken vanuit deelsystemen een aanvaardbare — zo niet aan te raden — keuze is. Deze deelsystemen worden dan wel in een ruimer geheel geplaatst, maar de inspanningen zijn primair gericht op een specifiek onderdeel. Zo is bijvoorbeeld een zorgtransitie vertrokken vanuit individuele experimenten, was de verwarming van gebouwen een cruciaal

onderdeel van een energietransitie, ziet men een eiwittransitie als een wezenlijk onderdeel van een ruimere vraag naar duurzame voeding, enzovoort. Wetenschappelijk gezien zijn systeemgrenzen overigens niet scherp te trekken en hangt de definitie sterk af van de inzichten van de deelnemers.

“De vraag is niet of er transities komen, maar wel hoe ze zich gaan afspelen en waartoe ze zullen leiden. Transitiewerk is dus niet enkel een kwestie van voluntarisme, maar wellicht nog meer dan voorheen de turbulente ontwikkelingen proberen sturen richting duurzaamheid. In die zin lijkt de huidige crisistijd een opportuniteit voor duurzaamheid, ook in onze Vlaamse steden.”

In ieder geval blijft het nuttig om samen met alle betrokken actoren proberen te doorgronden wat de structurele kenmerken zijn van het systeem stad, hoe het zich verhoudt tot andere systemen, hoe het veranderd zou moeten worden richting duurzaamheid, waar het al onder druk staat en er interne contradicties opduiken, welke denkpijlers

en praktijken er reeds bestaan als antwoord op de problemen.

Voorlopige besluiten en de tweede Januskop

We hebben vooreerst trachten duidelijk te maken dat een transitie betrekking heeft op diepgaande veranderingen van structuren, culturen en praktijken. De transitietheorie, ten dele ook gebouwd op historische voorbeelden, geeft een goed beeld van de verschillende dimensies waarop er van verandering sprake moet zijn alvorens we van transitie kunnen spreken. Deze theorie geeft ook inzichten in de omstandigheden waaronder transities waarschijnlijker worden en de manier waarop ze verlopen. Dat er hier geen toverformules bestaan en dat transitiewerk altijd een gevecht met en leren uit de weerbarstige praktijk zal zijn, moet duidelijk zijn. De eerste Januskop had dan ook betrekking op het feit dat achteruitkijkend wel een complex web van grillige processen wordt waargenomen, maar vooruitkijkend in de praktijk meestal een lineair transitie-management-verhaal naar voren wordt geschoven. Wij pleiten niet zozeer voor dergelijk mechanistisch causaal model, maar wel voor een politieke transitie *governance* om radicale veranderingen richting duurzaamheid in onze Vlaamse steden te stimuleren.

De tweede Januskop duikt op wanneer we het hebben over gehanteerde discours versus dominante praktijken. Enerzijds merken we dat het duurzaamheids- en transitiediscours vaak vlot ingang vindt en veelbelovende nichepraktijken openlijk worden omarmd. Anderzijds lijken neoliberale praktijken (met onder andere een focus op groei, pretsteden, city marketing...), verkokering en verzelfstandiging (op Vlaams niveau versterkt door Beter Bestuurlijk Beleid) en kortetermijndenken (denken in legislaturen) nog steeds erg te domineren. Het concept “duurzame (stedelijke) ontwikkeling” kent vele invullingen, maar het kan — wat ons betreft — niet de bedoeling zijn om bij een transitiebenadering te vertrekken van een veeleer neoliberale invulling waarin economische motieven, evenwichten en win-winsituaties centraal staan. Duurzaamheidstransities vragen een radicale verandering van het bestaande, maatschappelijk diep verankerde “systeem Vlaamse stad”, of op z’n minst van een essentieel deelsysteem dat als katalysator kan fungeren (bv. mobiliteit of energiegebruik in Vlaamse steden). Een politiek correct discours ophangen en het stimuleren van nichepraktijken die in de marge (moeten) blijven opereren volstaan niet.

Beide Januskoppen maken duidelijk dat een transitie naar duurzame Vlaamse steden heel wat uitdagingen met zich meebrengt.

Dit vergt onder meer een top-downaanpak, bottom-upinitiatieven en het permanent slim verbinden van beide. Allicht dient dit ook gepaard te gaan met een heroriëntatie van het huidige bestuurskundige arrangement (zie de bijdrage van Filip De Rynck elders in dit boek). We hopen in elk geval dat ons pleidooi voor een complexiteitserkende aanpak en een multisysteemdenken niet verlamdend werkt voor actoren begaan met het beleid in onze Vlaamse steden. Uit de ViA-Rondetafel blijkt alvast dat initiatieven rond ruimte en energie mogelijk een vlieg-wieleffect kunnen creëren en een brede duurzaamheidstransitie kunnen dragen. Talrijke initiatieven in onze steden maken overigens duidelijk dat *business as usual* geen optie meer is. Dergelijke duurzame praktijken laten tevens zien dat steden vaak snel weerbaarheid tonen en plaatsen zijn waar niches zich vrij vlot kunnen ontwikkelen. Mogelijk leiden de huidige crisissen (op landschaps- en regimenniveau) tot *windows of opportunity* die tal van niches laten doorbre-

ken. Een slotbedenking betreft de rol van burgers. We maakten duidelijk dat de overheid bij duurzaamheidstransities een cruciale en machtige actor is, maar dat deze onvoldoende greep heeft op alle (f)actoren om autonoom te handelen. Een netwerklogica biedt perspectieven. Publieke actoren en private actoren (bedrijven, academici, middenveldorganisaties, enzovoort) moeten waar wenselijk gezamenlijk problemen definiëren en naar duurzame oplossingen zoeken. De essentiële rol van burgers kwam in dit essay niet of nauwelijks aan bod. Toch krijgt deze meer en meer aandacht in het wetenschappelijke onderzoek. In het bijzonder het routinegedrag van gewone consumenten en de opvattingen die daarmee gepaard gaan over wat normaal is (bijvoorbeeld inzake comfort, properheid en gemak), hebben grote impact voor duurzaamheid. Een van de uitdagingen bestaat er dan ook in om slim in te spelen op de structurerende omgeving van de consument zodat routines en normaliteit duurzamer worden.

- 1 Dit deel is grotendeels gebaseerd op: E. Paredis, *Socio-technische systeem-innovaties en transitie: van theoretische inzichten naar beleidsvertaling*, Essay Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, CDO / UGent, Gent, 2009, 106 p.; E. Paredis, *Naar een verdere onderbouwing van het Vlaamse beleid voor duurzaamheidstransities*, working paper Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, CDO / UGent, Gent, 2010; E. Paredis, *Transition management as a form of policy innovation. A case study of Plan C, a process in sustainable materials management in Flanders*, working paper Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, CDO / UGent, Gent, 2012.
- 2 We illustreren dit essay voornamelijk met voorbeelden uit de startende transitie in het woon- en bouwsysteem, omdat er daar veel verbanden liggen met evoluties in steden.
- 3 F.W. Geels, *Understanding the dynamics of technological transitions: a co-evolutionary and socio-technical analysis*, Twente University Press, Enschede, 2002.
- 4 A.F. Correlje, G. Verbong, "The Transition to Gas in the Netherlands", in: B. Elzen, F. Geels, K. Green, *System Innovation and the Transition to Sustainability*, Elgar, Cheltenham, 2004, pp. 114-134.
- 5 D. Loorbach, *Transition Management, new mode of governance for sustainable development*, International Books, Utrecht, 2007.
- 6 F. Belz, "A transition towards sustainability in the Swiss agri-food chain (1970-2000). Using and improving the multi-level perspective", in: B. Elzen e.a., op. cit., 2004, pp. 97-114.
- 7 Het MLP is gebaseerd op het werk van Rip en Kemp en verder ontwikkeld door Geels. A. Rip, R. Kemp, "Technological Change", in: S. Rayner, L. Malone (eds.), *Human Choice and Climate Change*, Vol 2 Resources and Technology, Batelle Press, Washington D.C., 1998, pp. 327-399.
- 8 F.W. Geels, J. Schot, "Typology of sociotechnical transition pathways", *Research Policy*, 36, 2007, pp. 399-417.
- 9 F.W. Geels, R. Kemp, G. Dudley, G. Lyons (eds.), *Automobility in transition? A Socio-Technical Analysis of Sustainable Transport*, Routledge, London, 2012; G. Spaargaren, A. Loeber, P. Oosterveer, *Food in a sustainable world: transitions in the consumption, retail and production of foodstuffs*, Routledge, New York, 2012.
- 10 *Community Land Trusts* zijn organisaties die betaalbare woningen voor mensen met een laag inkomen produceren. De eigendom van de grond wordt gescheiden van de eigendom van de woning. De bewoner koopt enkel de woning, de grond blijft eigendom van de gemeenschap.
- 11 Zoals bijvoorbeeld Geels en Schot.
- 12 G. Spaargaren, "Sustainable Consumption: A Theoretical and Environmental Policy Perspective", *Society and Natural Resources*, 16, 8, 2003, pp. 687-701.
- 13 J. Rotmans, *Transitiemanagement: Sleutel voor een duurzame samenleving*, Koninklijke Van Gorcum, Assen, 2003; Loorbach, op. cit., 2007.

- 14 B. De Raedt, J. Van Assche, D. Vandewiele, e.a., *Transitiemanagement in het kader van systeeminnovatie: de casus duurzaam wonen en bouwen*, Paper in opdracht van AMINAL / Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Gent, CDO / UGent, juni 2005, 88 p.
- 15 V. Arren, E. De Deckere, *Reference framework, sustainable building and living, education for sustainable development*, University of Antwerp, IMK, Antwerpen, 2007.
- 16 R. Rhodes, "Policy networks: a British perspective", *Journal of Theoretical Politics*, 2, 1990, pp. 293–317; G. Stoker, "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, 155, 1998, pp. 17-28.
- 17 F. Kern, *The politics of governing "system innovations" towards sustainable electricity systems*, PhD thesis, SPRU / University of Sussex, 2009.
- 18 J. Grin, J. Rotmans, J. Schot, *Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*, Routledge, New York, 2010.
- 19 J.W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Little, Brown and Company, Boston, 1984.
- 20 T. Block, K. Steyvers, S. Oosterlynck, H. Reynaert, F. De Rynck, "When strategic plans fail to lead. A complexity-acknowledging perspective on decision-making in urban projects. The case of Kortrijk", *European Planning Studies*, 20, 6, 2012, pp. 981-997.
- 21 L. Boudry, P. Cabus, E. Corijn, F. De Rynck, C. Kesteloot, A. Loeckx, *Witboek. De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden*, Brussel, Vlaamse Gemeenschap, 2003.
- 22 C. Landry, *The Creative City. A toolkit for urban innovators*, Earthscan, London, 2000; R. Florida, *The rise of the creative class*, Basic Books, New York, 2002; P. Hall, "De creativiteit van steden: An idea whose time has come", *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 83, 2, 2002, pp. 14-25; G.J. Hospers, "De creatieve stad: concurreren in de kennis-economie", *Tijdschrift voor Economie en Management*, 4, 2005, p. 389-418; S. Franke, E. Verhagen, *Creativiteit en de stad. Hoe de creatieve economie de stad verandert*, NAI Uitgevers, Rotterdam, 2005; S. Musterd, J. Brown, J. Lutz, J. Gibney, A. Murie, *Making creative-knowledge cities. A guide for policy makers*, AISSR, Amsterdam, 2010.
- 23 Bijvoorbeeld Landry, *op. cit.*, 2000.
- 24 Het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO) is een van de hoofdpartners in het nieuwe *Steunpunt Transitie voor Duurzame Ontwikkeling* (TRADO) dat komende jaren (2012-2015) onderzoeksprojecten rond duurzame transitie en transitiebestuur zal opzetten. Het consortium bestaat voornamelijk uit onderzoekers van de Universiteit Gent en de K.U.Leuven, ondersteund door onderzoekers van VITO en het Nederlandse DRIFT.

Bestuurlijke transitie

Tien jaar Witboek

Het Vlaamse Stedenbeleid: retrospectie, introspectie, prospectie

Filip De Rynck

Docent Bestuurskunde, Hogeschool Gent

In 2003 verscheen het Witboek Stedenbeleid. *De Eeuw van de Stad. Over stadsrepublieken en rastersteden* kwam tot stand na een intense samenwerking tussen meer dan duizend mensen die bij de stad betrokken zijn. Zowel academici, experts uit verschillende vakgebieden, als mensen uit de steden en de Vlaamse overheid namen deel aan veertien workshops over veertien verschillende thema's. Dat leidde tot een breed gedragen visie over waar het met de stad naartoe moest. Het Witboek legde de basis voor het huidige Stedenbeleid van de Vlaamse overheid. Vandaag staan we tien jaar verder. Tijd om een balans op te maken, maar ook tijd om te kijken hoe het nu verder moet.

In het spreken over steden en stedenbeleid wordt vaak een taal gehanteerd met een grote graad van radicaliteit. "Het moet anders en grondig anders; de stedelijke samenleving moet niet minder dan heruitgevonden worden." Dergelijk discours werkt deprimerend en doet een gevoel van machteloosheid ontstaan. Er is nood aan een meer verfijnde taal om over steden te spreken, een discours dat vertrekt vanuit de dagelijkse praktijk in de steden. Het is duidelijk dat "er veel gebeurt in onze steden", maar de vaardigheid ontbreekt om een dialogische taal te ontwikkelen die steunt op een kritische inschatting van praktijkevoluties en die toelaat na te gaan hoe bepaalde stedelijke "systemen" veranderen. Dialogisch betekent dat we met mensen uit de steden praten over hoe zij de stad zien en doen veranderen. Voor het vinden van de juiste toon in evaluaties over steden is een dialogische taal essentieel. Zo bouwen we een stabiele evaluatie op vanuit de bestaande kaders (met de hulp van onder andere de Stadsmonitor) en verweven we deze met een kritische analyse en dialoog over de praktijken die zich in onze steden voordoen. Discussies mogen niet losstaan van praktijkevoluties van steden, doen alsof er niets gebeurt en alleen maar pleiten dat alles anders moet. We moeten die praktijkevoluties ook niet overschatten of te voluntaristisch voorstellen.

Daarom alleen al is de uitbouw van "gesprekstafels" tussen wetenschappers en praktijkmensen essentieel. "Gesprekstafels" is voor ons een koepelbegrip voor tal van mogelijke dialogische vormen. In deze bijdrage bekijken we eerst het "directe stedenbeleid". Hieronder verstaan we de instrumenten van het Agentschap Binnenlands Bestuur (Team Stedenbeleid) die zich expliciet tot de steden richten. Denk aan het Stedenfonds, de Thuis in de Stadcampagne, de Stadsmonitor, de Stadsvernieuwingsprojecten, de Stadscontracten... Na tien jaar is een "retrospectie" en evaluatie wenselijk. In het tweede deel, de "introspectie", verruimen we het perspectief: hoe moeten we het directe stedenbeleid vanuit een breder beleidsperspectief interpreteren en inschatten? In de "prospectie", het laatste deel van deze tekst, komen de twee delen samen: welke lijnen zouden het Vlaams Stedenbeleid — of het directe stedenbeleid — voor de volgende tien jaar kunnen inspireren? Tegelijkertijd plaatsen we het "directe stedenbeleid" tegenover het "indirecte stedenbeleid". Hieronder verstaan we de reguliere beleidsvoering in Vlaanderen, zoals het beleid inzake ruimtelijke ordening, mobiliteit, huisvesting... — en ruimer nog de beleidsvoering waarbij ook de federale en Europese overheden betrokken zijn.¹

RETROSPECTIE

Welke evoluties zien we in het directe stedenbeleid van de voorbije tien jaar?

Meer verzakelijking?

In het jaar 2000 gaf Vlaams minister Sauwens een multidisciplinaire “Task Force” de opdracht een Witboek over Stedenbeleid te realiseren. Doel was om een beeld te krijgen van de gewenste stedelijke ontwikkelingen voor de komende twintig jaar. Op basis van werkt teksten werden in het najaar van 2001 veertien workshops georganiseerd over veertien thema’s van stedelijke ontwikkeling. Meer dan duizend mensen namen deel. Dat leidde tot een boek met voorstudies.

In 2002 werkte de Task Force aan een geïntegreerde toekomstvisie op de stad en stedelijkheid. Dit leidde tot wat uiteindelijk het Witboek werd: “De Eeuw van de Stad. Over stadsrepublieken en rastersteden”.² Het boek werd in 2003, tijdens het ministerschap van Paul Van Grembergen, in alle Vlaamse steden voorgesteld. Het hele proces was een intense samenwerking tussen academici, mensen uit de steden en de Vlaamse overheid.

Als interactief of participatief proces van vernieuwend en strategisch beleidsdenken is de opmaak van het Witboek nog steeds een unieke prestatie, samen met het ver-

gelijkbare en bijna parallelle proces voor de opmaak van de Stadsmonitor.³ Het Witboek is een tekst waar breed en diep aan gewerkt is. Op het niveau van missie en visie is er tot op heden geen betere tekst vindbaar.

De dubbele lijnen van interactie tussen experts, betrokkenen uit de steden en de Vlaamse administratie zorgden voor boeiende en intense processen van sociaal beleidsleren die tot vandaag doorwerken bij de betrokkenen. Het samen opbouwen van een project creëerde een vorm van stedelijke gemeenschap.

Het lijkt er echter op dat er vandaag in Vlaanderen minder sprake is van een collectieve stedelijke beweging die mobiliseert en inspireert. De nadruk ligt nu eerder op een beleidsmatige verzakelijking, binnen beleidsdomeinen (bv. woonbeleid) en rond projecten (bv. stadsvernieuwingsprojecten). Het Witboek liep in visievorming voorop. Nu is er schijnbaar meer fragmentatie. Het circuit van mensen die over alles heen en met elkaar vooruitdenken, lijkt verdwenen. Over steden en stedenbeleid is het “voorhoededenken” sterk verminderd.

Het Witboek besteedde zeker niet aan alles aandacht: zo was er te weinig aandacht voor het woonbeleid en energie stond niet zo centraal als dat nu wel is. Maar de visies die hierover vandaag worden ontwikkeld, zouden perfect passen in een geactualiseerd Witboek.

Stedelijk activisme

Het Witboek vatte de stedelijke revival en kwam op het goede moment voor een nieuwe generatie stedelijke bestuurders. Het versterkte de evolutie naar meer zelfbewustzijn en een sterkere professionalisering. Het Witboek maakte deel uit van het zogenaamde “stedelijk activisme”.⁴ In het kader van het directe stedenbeleid is een netwerk tussen sleutelfiguren tot stand gekomen, zijn er praktijkgemeenschappen gegroeid en bestaande overlegverbanden versterkt. Het instrumentarium heeft veel projecten in het leven geroepen, heeft steden alerter gemaakt voor innovatie en heeft samenwerking op verschillende domeinen gestimuleerd (wijkwerking, culturele netwerken, participatieve praktijken, stadsprojecten...). Het directe stedenbeleid is op dat niveau en binnen die kaders succesvol.

Alle steden kenden in de afgelopen tien jaar een evolutie naar meer kwaliteit en professionalisme, wat zich uit in een constante stroom van stedelijke projecten, zowel beleidsinhoudelijk (ruimtelijke projecten, culturele projecten...) als op het vlak van participatie en management. De conclusie is na tien jaar dat de stadsbesturen zich hebben versterkt en dat hun aanpak van beleid, management en dienstverlening professioneler geworden is. De Stadsmonitor geeft vage aanduidingen (bv. de tevredenheid over stadsbesturen) die deze stelling onderbouwen. Maar het gaat

niet alleen om stadsbesturen: het gaat om lokale initiatieven in de volle breedte van het woord. Die noemer dekt beter de veelheid en de verscheidenheid van het stedelijke dynamisme: vaak gaat het om vormen van partnerschappen waarin stadsbesturen verweven zitten.

“Het Witboek is een tekst waar breed en diep aan gewerkt is. Op het niveau van missie en visie is er tot op heden geen betere tekst vindbaar.”

De reële samenwerking en de sterkte van de coalitie tussen de steden is evenwel nog beperkt en er is zeker geen sprake van een sterke collectieve band die er toe leidt dat de groep van steden nu veel zwaarder zou wegen op de politieke agenda. Het blijft een moeizaam evenwicht tussen eerder abstracte gemeenschappelijke belangen en het individuele belang van elke stad afzonderlijk, vermengd met de verschillende politieke kleuren en hun verschillende verbondenheid met de Vlaamse en federale overheid.

Innoverend beleid en innoverende beleidsinstrumenten

Het directe stedenbeleid werkt nu tien jaar met een set van beleidsinstrumenten die zich expliciet richten tot de centrumsteden.

Het gaat onder meer om de Stadsvernieuwingsprojecten, de Thuis in de Stadprijs, de Stadsmonitor en het Stedenfonds. Ook nieuw was de formule van de Stadscontracten, zowel de individuele Stadscontracten als het collectieve Stadscontract rond wonen. Nieuw was dat de contractvorm ingebed is in interbestuurlijk overleg. Hier en daar haken strategische ruimtelijke projecten (in het kader van het huidige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of RSV) op dat contractidee aan.

“Het Stedenfonds heeft in de steden onbetwistbaar voor vernieuwing gezorgd omdat programma’s en projecten zoals wijkwerking in een beschermde ruimte konden groeien. Na tien jaar lijkt het effect van het Stedenfonds op het vlak van beleidsinnovatie wel uit te doven. Het is meer een regulier financieringskanaal geworden dat evenwel omwille van de financiële situatie levensnoodzakelijk is voor de steden.”

Deze set van instrumenten heeft voor beleidsmatige innovatie gezorgd in Vlaanderen, ook buiten het Stedenbeleid. Binnen het directe

stedenbeleid is er gekozen voor andere types van instrumenten die voor andere relaties hebben gezorgd binnen de stadsbesturen (meer intern overleg, betere planning en opvolging), tussen de stadsbesturen (netwerking, praktijkgemeenschappen, leerprocessen) en met de Vlaamse overheid (overeenkomsten, open taakstelling in het Stedenfonds, andere vormen van opvolging via indicatoren en visitaties). Er is een beleidscultuur ontstaan van planning, projectwerking, doelgerichtheid, van meten, discussie, debat en netwerking. Onze impressie is dat dit vooral in de steden het grootste effect heeft, parallel en in interactie met de interne dynamieken binnen de stadsbesturen zelf.

Het is een verdienste van de opeenvolgende Vlaamse regeringen dat dit directe stedenbeleid de kans heeft gehad te groeien. Het is doorheen die tien jaar redelijk stabiel gebleven en heeft zich kunnen consolideren. De Stadsmonitor is een goed voorbeeld van het voordeel van deze consolidatie. De Stadsmonitor steunt op een grondig uitgewerkte en participatief opgebouwde visie op een duurzame stad die sterk geïnspireerd is door het Witboek en de voorstudies. Alhoewel er technisch en methodologisch beperkingen zijn aan de Stadsmonitor, is het niettemin een instrument dat het debat over de steden objectiveert. Als gemeenschappelijk beleidskader is het het beste wat er op dit

moment is en wellicht ook het beste wat mogelijk is.

Het Stedenfonds is in zijn relatie met lokale besturen voor Vlaanderen radicaal vernieuwend: het Stedenfonds werkt met drie brede doelstellingen en laat veel ruimte voor maatwerk; het steunt op interbestuurlijke onderhandelingen en overeenkomsten; de effecten en de ervaringen worden opgevolgd met het oog op leereffecten. Het Stedenfonds heeft in de steden onbetwistbaar voor vernieuwing gezorgd omdat programma’s en projecten, zoals wijkwerking, in een beschermde ruimte konden groeien. Na tien jaar lijkt het effect van het Stedenfonds op het vlak van beleidsinnovatie wel uit te doven. Het is meer een regulier financieringskanaal geworden dat evenwel omwille van de financiële situatie levensnoodzakelijk is voor de steden.

Stadsbesturen hebben zich nu twee keer via de formule van de visitatie in het kader van het Stedenfonds open opgesteld om buitenstaanders en collega’s in de eigen huishouding te laten meekijken en dat te laten documenteren in publieke documenten. De formule is zeker verder bruikbaar, mits ze spaarzaam wordt gebruikt, voldoende uitdagend blijft en de kwaliteit van de aanpak hoog wordt gehouden.

Het Stadsvernieuwingsfonds heeft de kerngedachte uit het Witboek van de Stadsvernieuwingsprojecten als hefboomen voor stedelijke ontwikkeling concreet vorm gegeven.⁵ Het fonds heeft belangrijke effecten op de professionaliteit van ontwerp, ambities, proces en architecturale kwaliteit van stadsprojecten. Door de ervaringen met het Stadsvernieuwingsfonds zetten steden met grotere professionaliteit stadsprojecten op. Het werken met de Conceptsubsidie heeft de kwaliteit van de stadsprojecten zeker verbeterd.⁶ De hele werking van het fonds is beleidsinnoverend geweest. Vele Stadsvernieuwingsprojecten zijn omvangrijk, ambitieus en sommige hebben de stedelijke publieke ruimte ingrijpend veranderd.

Na enkele generaties projecten, ook buiten de dertien centrumsteden, lijken deze praktijken en kwaliteiten voldoende gestabiliseerd en geïnternaliseerd. Er is een breed vertakte praktijkgemeenschap gegroeid.

De ondersteuning van het directe stedenbeleid

De administratie Stedenbeleid was in oorsprong beperkt opgevat en is sindsdien inhoudelijk niet versterkt. De administratie lijkt nu louter beheerder van het instrumentarium en niet in staat om nieuwe lijnen uit te zetten.

In het zog van het directe stedenbeleid hebben de steden zich verenigd in het Kenniscentrum Vlaamse Steden,⁷ een initiatief dat zonder dat beleid niet tot stand zou zijn gekomen. Het Kenniscentrum steunt evenwel op een beperkte staf en werkt voor een deel met Vlaamse middelen en dus ook binnen de Vlaamse beleidsagenda. Dat toont dat de steden aarzelen om radicaal op door hen aangestuurde autonome netwerking in te zetten.

De scene van netwerking, ondersteuning en kennisuitwisseling ziet er daardoor nu wel anders uit dan tien jaar geleden. De verhouding tussen het Kenniscentrum Vlaamse Steden en de administratie Stedenbeleid is ambigu. De rollen lopen in elkaar over, mede door de beperkte staf bij beide instanties.

Dat alles maakt dat we wel een Team Stedenbeleid en een Kenniscentrum hebben op Vlaams niveau, maar dat we veel te weinig mensen hebben die inhoudelijk en op hoog niveau bezig zijn met stedenbeleid. Voor het transitiedenken in het kader van ViA is dit een probleem: er is op dit moment op Vlaams niveau niet voldoende gebundelde en georganiseerde capaciteit om die transities op te volgen, te inspireren en ze eventueel te managen. In die tien jaar is de capaciteit in de steden toegenomen, maar dat is niet zo op Vlaams niveau. Het Vlaamse niveau

kenmerkt zich door handelen binnen de gebaande paden van de set instrumenten. Voor een performant Stedenbeleid is dat ruim onvoldoende.

INTROSPECTIE

We verlaten nu het denken binnen het directe stedenbeleid en verruimen ons perspectief.

We kijken nu niet meer in, maar naar het directe stedenbeleid en het algemene en brede Vlaamse beleid gericht op steden, het indirecte stedenbeleid.

Twee discoursen strijden

Sedert de start van het directe stedenbeleid en in de loop van de afgelopen tien jaar heeft zich een discoursstrijd over het stedenbeleid ontwikkeld. De discoursstrijd begon ten tijde van het vervangen van het Sociaal Impulsfonds door het Stedenfonds en groeide vanuit de grote vrijheid die de steden kregen om de zeer algemene doelstellingen van het Stedenfonds in te vullen. “Van klacht naar kracht”, “van problemen naar potenties”: dat is de omslag die steden moeten maken, zo werd dat toen op Vlaams niveau geformuleerd. Het stedenbeleid moest uit de sfeer van het miserabilisme en van het daarmee verbonden sociaal beleid worden gehaald, om plaats te maken voor een positieve boodschap over stedelijke ontwikkeling die steunde op het potentieel van de steden.

Voor sommigen is het directe stedenbeleid vooral gericht op het behoud of het aantrekken van gezinnen met kinderen en op de stad als aantrekkelijke ruimte voor bezoekers en investeerders. Dit discours associeert het directe stedenbeleid met een door neoliberale krachten aangedreven stadsontwikkeling. Dat soort stadsontwikkeling gaat evenwel ten koste van de onderkant van de samenleving. Dat vormt de kern van het andere discours. De investeringen in steden gaan ten koste van de kansarmen, die steeds meer naar de steeds minder kwaliteitsvolle stadsdelen worden verdreven. De dominante opvattingen in het politiek-bestuurlijk systeem, geïnspireerd door een geglobaliseerd liberaal denken, leiden tot een toenemende tweedeling in de stad en tot uitsluiting in het onderwijs, in de zorg, in de woonmarkt, in de arbeidsmarkt... Deze problematiek is de laatste jaren steeds scherper geworden. Bovendien worden degenen die daarvan al het slachtoffer zijn ook nog geassocieerd met de veiligheidsproblematiek en wordt het sociale beleid steeds meer een geïndividualiseerde en disciplinerende richting uit gedreven.⁸

Wat kunnen we uit deze twee discoursen leren voor onze prospectie van het Vlaamse Stedenbeleid? Het eerste discours is zeker in de taal van stadsbestuurders aanwezig. Om de stad voor jonge gezinnen en gebruikers aantrekkelijker

te maken, moet geïnvesteerd worden in stadsprojecten, van publieke ruimte en middenklassewoningen tot voorzieningen als kinderopvang en scholen. In het verlengde van de gerichtheid op de gebruikers ligt het versterken van het imago van de stad: investeren in toonzettende infrastructuur, in cultuur en toerisme of toerisme door cultuur; in allerlei creatieve projecten die de stad hip maken. Het aantal “Stedelijke Hoogmissen” waarop de actieve stedeling of stedelijke gebruiker aanwezig “moet” zijn, is niet meer bij te houden. De stad van ambiance, van collectieve gezelligheid.

Er is veel geïnvesteerd in stadsprojecten en publieke ruimte met het oog op het imago van de stad voor investeerders en gebruikers. In veel steden ging het om een inhaaloperatie na een lange periode van stilstand in de publieke investeringen. Nagenoeg alle steden zijn vooruitgegaan op het vlak van de kwaliteit van de publieke ruimte en de aanpak van stadsprojecten. Of daarbij de juiste keuzes worden gemaakt op het vlak van prioriteit van investeringen, is een veel lastiger debat waarop allicht geen eenduidig antwoord te geven is en het antwoord per stad kan verschillen. De kritiek dat dit alleen het stadscentrum zou ten goede komen, is in elk geval overtrokken.

De inspanningen op vlak van werking en investeringen om de middenklasse in de stad te houden of aan te trekken, lijken maar een beperkt succes te hebben. Ze stoten op structurele mechanismen die zich niet gemakkelijk door stedelijk beleid laten keren: de determinanten van de cultuur en de instrumenten inzake ruimtelijke ordening; de betaalbaarheid op de private woonmarkt; de woonvoorkeuren van gezinnen en misschien ook de moeilijkheid om architecturale woontypes te realiseren die gezinnen met kinderen voldoende kunnen overtuigen van de leefbaarheid in de stad. Recente studies tonen dat middenklassers zich liefst vestigen aan de rand van de stadskern waar ze een voor hen ideale combinatie willen realiseren van de nabijheid van de stad en hun woonwensen inzake aard van de woning, parkeren en het beschikken over een eigen tuin.⁹ Dat geldt voor autochtonen, maar ook voor allochtone middenklassers. Hierbij moet zeker worden gewezen op de grote differentiatie tussen de steden: niet overal doen zich dezelfde fenomenen in dezelfde mate voor.

De stadsbesturen krijgen het verwijt dat ze hun eigen sociaal beleid hebben afgebouwd en in een meer sanctionerende en disciplineerende richting hebben laten of doen evolueren. We betwijfelen de these van de afbouw van het stedelijk sociaal beleid sterk. Alvast op het niveau van de directe investeringen door

steden en OCMW's en de stijgende toelage aan de OCMW's, blijkt dat helemaal niet. Meer dan vroeger houden stadsbesturen rekening met verdringingseffecten en voorzien ze compenserende maatregelen voor wie uit de boot dreigt te vallen.

We kunnen met grotere zekerheid aangeven dat het sociaal beleid meer aan resultaten en aan verbintenissen wordt gekoppeld. Dat is een brede maatschappelijke evolutie en discussie op zich. Het effect van het managementdenken als een onderdeel van een individualiserende logica dringt overal door en heeft zeker impact op de kwaliteit van het sociaal werk en op de aansturing van private initiatieven.¹⁰ Maar projecten zoals de intensieve begeleiding van jongeren naar de arbeidsmarkt op stedelijk niveau (samen met de VDAB) en projecten zoals de striktere begeleiding van leefloners in Antwerpen door het OCMW kunnen dan weer als disciplinerend-emanciperend worden beschouwd. Ze sluiten aan bij het "voor wat, hoort wat"-principe dat een nieuwe balans zoekt tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid.¹¹ De discussie is voor een deel te herleiden tot wijzigende opvattingen over sociaal beleid.

Niettemin zijn de problemen van betaalbaarheid en de toegang tot de woonmarkt onbetwist en toont de spectaculaire toename van de schoolse vertraging de toenemende

segregatie in het onderwijs en de arbeidsmarkt. De gevolgen van een geglobaliseerde economie, van een neoliberal systeem op het vlak van zorg en private eigendom en van de oncontroleerbare migratie slaan in de stad neer. Het sociale (zekerheids)beleid als een onderdeel van ons samenlevingsmodel komt daardoor onder zware druk. De verzamelde effecten van deze invloeden verbergen zich steeds moeilijker achter de gevels van de stad. Het draagvlak voor een stadsproject kalft daarmee af en zet de sociale verhoudingen in de stad op scherp. De geschetste problematieken maken ook de verschillen tussen de steden groter. De Brusselse problematiek springt er als het meest explosief uit en ook in Gent en Antwerpen staat het stadsproject onder druk. In de kleinere centrumsteden lijkt de problematiek voorlopig iets meer beheersbaar.

Wat nemen we als besluit voor het Stedenbeleid mee?

De voornaamste conclusie is dat in de laatste tien jaar weinig echte hefboomen zodanig zijn veranderd dat we deze sociale problematiek meester kunnen. In deze betekenis is dan ook zeker geen stedelijk beleid gevoerd in ons politiek systeem. Het sociaal beleid van de stadsbesturen is niet afgebouwd en wellicht zelfs innovatiever geworden in aanpak, methodieken en netwerking. Maar ten opzichte van de beschreven systemische kenmerken

klopt de stelling dat het stedelijk sociaal beleid nog altijd marginaal is. Het lijkt erop dat dit een paradigmaverandering vergt die steunt op een andere rol van de overheid en die ingaat tegen het marktdenken. Het gaat in essentie over een fundamenteel politiek en ideologisch debat.

De set van instrumenten in het directe stedenbeleid is ten opzichte van deze problematiek sterk voluntaristisch: het steunt op een vorm van breed ingevuld "algemeen stedelijk belang". Dat achter stedelijke ontwikkeling conflicten schuilgaan (over keuzes voor steden en over keuzes binnen steden), lijkt bijna uit het zicht verdwenen. De cultuur is te zeer verzakelijkt en te instrumenteel geworden. Het gebrek aan debat en conflicten wijst eerder op de zwakte van het directe stedenbeleid dan dat het er een sterkte van is. Een democratie kan immers niet zonder conflicten bestaan.¹² Het conflictloze karakter van vele instrumenten en projecten van het directe stedenbeleid, is dus eerder een probleem dan een verdienste.

Structurele trendbreuken?

Het Witboek wilde de stad, het stedelijke beleid en het stedenbeleid sterker op de politieke en maatschappelijke agenda zetten. Het wilde Vlaanderen "verstedelijken", in verschillende betekenissen: inzetten op kwalitatieve verdichting; omgaan met diversiteit als basis

voor identiteit en gemeenschapsvorming; de complexiteit van de stedelijke context gebruiken als basis voor democratische praktijken gericht op de aanpak van maatschappelijke problematieken. Verstedelijken was de kern van duurzame ontwikkeling, zowel in de ecologische betekenis, de sociale betekenis als de politieke betekenis. Het Witboek was een exponent van een internationale evolutie in het denken over steden en stedelijkheid waarvan het belang alleen maar is toegenomen.

Is Vlaanderen in die tien jaar in deze betekenis stedelijker geworden? Het is de kernvraag voor het publieke debat, maar een vraag die het perspectief van deze individuele auteur overstijgt. Stedenbeleid is in elk geval geen neutrale en apolitieke bezigheid: het impliceert keuzes in de sturing en vormgeving van de samenleving. Op dit punt moeten we conform onze eigen waarschuwing in het begin van de tekst voorzichtig zijn: hoe schatten we evoluties in, hoe veranderen steden, hoe verandert Vlaanderen?

Het expliciete beleid dat af te leiden is uit budgetten en beslissingen is een onderdeel van die stedelijke ontwikkeling, maar valt daar niet mee samen. Op het niveau van dat expliciete beleid zien we geen aanwijsbare structurele beleidsveranderingen op Vlaams niveau. Het ontbreekt nochtans niet aan

beloftevolle teksten inzake bijvoorbeeld ruimtelijke ordening of woonbeleid. Maar er zijn geen strategische beslissingen genomen die tot een aantoonbare trendbreuk hebben geleid waarbij het Vlaamse beleid expliciet kiest voor steden in bepaalde beleidsdomeinen zoals sociale huisvesting, voorzieningen en ruimtelijk beleid.

PROSPECTIE

In het vorige deel keken we kritisch naar het Vlaamse stedenbeleid. Dat deel kon worden gelezen als een evaluatie op strategisch niveau. In dit deel keren we terug naar het directe stedenbeleid: welke lijnen zijn voor de volgende tien jaar uit te zetten?

Van de Stedelijke Mens naar mensen in steden

Het Witboek, de Stadsmonitor en de andere instrumenten van het directe stedenbeleid kijken naar de stad als een brede verzameling van organisaties en besturen. Het gaat dan over stadsontwikkeling of projecten. De insnijdingen die in de stad worden gemaakt, bevinden zich op een macroniveau (de stad, de mobiliteit, de cultuur...) en op een mesoniveau (projecten in de stad). Te weinig ligt de focus op het microniveau: de manier waarop mensen zich als individu in de stad gedragen, hoe ze met de stad in het dagelijkse leven omgaan. Zo ging het Witboek eerder over de

Stedelijke Mens dan over mensen in steden. Het register van het dagelijkse leven zien we de laatste jaren sterk opduiken in het culturele veld, het jeugdwerk, het sociaal-artistieke werk en stedelijke gebiedswerking. Het zijn vaak de meest beklievende vormen van participatie. Het kan helpen om beter te begrijpen welke impact veranderingen van de publieke ruimte op mensen hebben. Welke moeilijkheden ervaren mensen bijvoorbeeld als ze werk, wonen en kinderopvang in de stad dagelijks moeten combineren?

“Het perspectief van het dagelijkse leven is essentieel om druk te zetten op een verkokerd bestuurlijk systeem. Mensen beleven de stad, geen beleidssectoren.”

Het register van het dagelijkse leven is voor het participatiebeleid van de steden essentieel. De voorbije jaren zijn initiatieven gestart om dat stedelijke participatiebeleid te evalueren en bij te sturen. Daar zal in de komende jaren nog hard aan gewerkt moeten worden. Het microperspectief is hierbij een centrale focus en veel vernieuwende sociaal-artistieke praktijken sluiten daar al bij aan.

Het microperspectief kan ook helpen om de vraag te beantwoorden of er doorheen alles wat in de steden gaande is, sprake is van een toegenomen “stadsgemeenschappelijk” gevoel waarbij diversiteit en solidariteit worden erkend en opgaan in een gemeenschappelijk stadsproject. Het Witboek steunde sterk op het concept van de stadsgemeenschap. “De pluriculturele stad”, zo klonk het toen, “is een goed toneel om een meervoudige cultuur op te bouwen”. De veelvuldige interacties tussen actoren in de stad zouden moeten leiden tot een vernieuwde culturele expressie, gesteund op ambivalentie, hybriditeit en zelfs conflict. Weten we genoeg over de dagelijkse praktijken in onze steden om daar uitspraken over te doen? Het microperspectief op de reële diversiteit van alledag is essentieel om te vermijden dat de grote sjablonen van het publieke debat het beeld op steden blijven domineren.

Het perspectief van het dagelijkse leven is tot slot essentieel om druk te zetten op een verkokerd bestuurlijk systeem. Mensen beleven de stad, geen beleidssectoren. De Vlaamse overheid en de stadsbesturen kijken te zeer naar de stad vanuit de logica van sectorale administraties en diensten. De schotten tussen deze sectoren zijn steeds meer een hinder en onder andere daarom pleiten we ervoor veel meer in te zetten op het register van het dagelijkse leven.

Minder projecten van de stad, meer programma's voor de stad

Het directe stedenbeleid is sterk gedomineerd door de projectgedachte, zoals dat sedert de jaren 1980 het geval is in heel de publieke sector. Dat is het gevolg van het dominante "output-denken" binnen het nieuwe publieke management. De wervende kracht van die projectenformule is stilaan uitgewerkt en de neveneffecten worden steeds duidelijker. Projecten zijn meestal het product van het denken van beleidsvoerders en leggen een bepaald sjabloon op. Participatie bijvoorbeeld, moet gaan over de inhoud van het afgebakende project en niet over wat zich daar net buiten bevindt, al is dat misschien voor burgers op dat moment veel belangrijker. Projecten hebben de neiging om sterk "voor te structureren" en dat kan haaks staan op wat het microperspectief kan leren. Wie voor een project verantwoordelijk is, wil resultaten behalen en wordt daarop afgerekend. Dat versterkt nog het denken vanuit de organisatie, van stadsbesturen, tot alle organisaties in de stad (onderwijsinstellingen, culturele instellingen, welzijnsorganisaties...).

Wat kwaliteitsvolle projecten voor stadsbesturen zijn, weten we ondertussen, en dat is mee de verdienste van het Stedenbeleid. In de meeste steden behoort dit na tien jaar tot de reguliere werking of zijn de condities daarvoor aanwezig. Er is dus sprake van

consolidatie op stedelijk niveau, bijvoorbeeld voor de stadsprojecten maar ook voor allerlei wijkgerichte initiatieven.

"Het directe stedenbeleid is sterk gedomineerd door de projectgedachte. Dat is het gevolg van het dominante "output-denken" van het publieke management. De wervende kracht van die projectenformule is stilaan uitgewerkt en de neveneffecten worden steeds duidelijker. We denken dat veeleer rond stedelijke programma's moet worden gewerkt en dat het instrumentarium daarop beter moet toegesneden zijn."

De projectbenadering, die voor een belangrijk deel in het Stedenfonds aanwezig is, is maar een van de mogelijke strategieën voor stedenbeleid. Daar is in de laatste jaren te weinig bij stilgestaan. We kunnen meer denken in open programma's die op de langere termijn werken aan systemische transitie in de stad en die steunen op een brede en wat in het Witboek "vitale coalitie" van partners in de stad werd genoemd: echte partnerschappen tussen overheid en maatschappelijk midden-

veld met respect voor beider rollen en met afspraken over de samenwerking. Het gaat erom dat de stad als veranderingsgeheel centraal staat in bijvoorbeeld een omslag van energiesystemen of in de ontwikkeling van mobiliteitssystemen. De aanpak van "Klimaatstad Gent", het programma van "De Genks" in Genk, brede stadsprogramma's zoals "Leuven Klimaatneutraal"... zijn daarvan misschien voorbodes. De recente groei van dit soort programma's is interessant: ze lijken erop te wijzen dat stedelijke gemeenschappen aanvoelen dat meer systemische en langetermijngerichte programma's nodig zijn. We denken dat meer in de richting van vitale coalities rond stedelijke programma's moet worden gedacht en dat het instrumentarium meer daarop moet toegesneden zijn.

Ontbrusseld stedenbeleid

Het directe stedenbeleid schiet absoluut tekort om de Brusselse problematiek een plaats te geven. De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) is partner van het Vlaamse Stedenbeleid maar de VGC is Brussel niet. Brussel wordt in het Stedenbeleid wel vermeld, maar dat gebeurt eerder als een plichtmatige vermelding in de vorm van standaardzinnnetjes in de marge van het dominante Vlaamse discours. Omwille van de impact op de samenleving had de Brusselse stedelijkheid centraler moeten staan in het Witboek om het van daaruit door te denken en terug te

koppelen naar de coalities met de Vlaamse steden.

Een Vlaams stedenbeleid voor de toekomst dat deze fout zou herhalen, komt dicht bij het gesloten Vlaamse denken dat haaks staat op wat stedelijkheid moet zijn. In de basistekst van het Leuvense Metaforum¹³ zit alvast een stevige aanzet tot herijking naar een "verbrusseld" stedenbeleid. Dat denkwerk bevat een aantal pistes om de samenwerking met Brussel te versterken, om met een open geest te kijken naar de brede Brusselse regio en zijn verbindingen met de Vlaamse steden.

In Vlaanderen wordt te weinig geleerd van de praktijken in Brussel. Zowel het potentieel als de problemen van Brussel zouden het hart van het Vlaamse Stedenbeleid moeten zijn, alleen al vanuit de overweging dat de Vlaamse steden via de spiegel van Brussel naar hun eigen toekomst kijken.

Rasterstad in een vernieuwd beleidsarrangement

Het concept van de "rasterstad" in het Witboek gaat over de noodzaak om vanuit de ruimtelijke verwevenheid over stadsontwikkeling te denken. Er moet naar de stad gekeken worden als een entiteit met open grenzen. De stedelijke of stadsregionale ruimte kan in allerlei omschrijvingen betekenis geven aan stedelijk beleid.

Dit belangrijke concept is in het Witboek te weinig uitgewerkt. In de laatste tien jaar is de relevantie van veel aspecten van het stedelijk beleid binnen een stadsregionaal verband nochtans toegenomen. Dat is positief. Het denken daarover zien we bijvoorbeeld in de benaderingen van de Vlaamse en de Antwerpse Bouwmeesters inzake ruimtelijke ontwerpen, voorzieningen voor zorg en de woonproblematiek. De hele visie op infrastructuurontwikkeling, energiesystemen en de uitbouw van voorzieningen kan daarop geënt worden. Het creatieve proces om over die relatie tussen steden en suburbane zones na te denken, staat evenwel nog maar in de kinderschoenen.

“In Vlaanderen wordt te weinig geleerd van de praktijken in Brussel. Zowel het potentieel als de problemen van Brussel zouden het hart van het Vlaamse Stedenbeleid moeten zijn, alleen al vanuit de overweging dat de Vlaamse steden via de spiegel van Brussel naar hun eigen toekomst kijken.”

Studies tonen aan dat veel mensen uit de middenklasse in de rand van de stad hun woondroom en ideaalbeeld van de stad kunnen realiseren, zonder de problematische aspecten van de stad. De druk op de stad voor het concentreren van allerlei voorzieningen, inzake mobiliteit, onderwijs, kinderopvang en zorg, is onhoudbaar. De stad moet hier vanuit de rasterstad worden bedacht, waarbij scenario's over verdichting in de suburbane rand evenzeer een deel van het stedenbeleid moeten zijn.

Een stadsregionaal instrumentarium ontbreekt. We hebben nood aan wervende concepten of gebiedsbeelden die ambities op dat vlak formuleren. We hebben te weinig bestuurlijke instrumenten inzake samenwerking die op deze realiteit gesneden zijn; pogingen zoals de afbakening van de stedelijke gebieden zijn een maat voor niets geworden. Initiatieven zoals de strategische projecten bevatten hier en daar interessante aanzetten, maar meer niet.

De stadsregionale/stadsrasterlijke component wordt in brede kringen in en rond de steden steeds meer als relevant onderkend. Een paar recent opgestarte onderzoeklijnen over nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking voor ruimtelijke materies en wervende stadsregionale concepten kunnen de beweging van onderuit versterken en nieuwe kaders op Vlaams niveau inspireren.

Wie/wat is de stad?

De afbakening van de fysieke omschrijving “stad” voor het directe stedenbeleid blijft een constant punt van discussie. Dat gaat enerzijds over de vraag of het begrip stad fysiek beperkt moet zijn tot het administratieve gebied van dertien entiteiten die als stedelijk werden omschreven in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Anderzijds zit daarin de vraag of stedelijk niet eerder een kenmerk moet zijn van initiatieven dan een eigenschap van vooraf afgebakende ruimtes. Het zijn vragen die altijd hebben gespeeld en die een partijpolitieke betekenis hebben.

De keuze voor afbakening als instrument en vervolgens de keuzes voor verdeling van middelen binnen deze afbakening, zijn politieke keuzes. Ze zijn instrumenteel in functie van de beoogde beleidsdoelen. Het is wenselijk om deze discussie niet te beperken tot het directe stedenbeleid, maar oog te hebben voor de impact van regulier beleid in stedelijke omgevingen. Ook waar in het reguliere indirecte beleid niet wordt gekozen voor steden, is dat een vorm van afbakening.

We hebben in deze tekst enkele lijnen aangegeven die een vernieuwd stedenbeleid misschien kunnen inspireren: het denken vanuit het microperspectief en meer integraal kijken; het denken in partnerschappen en programma's op de lange termijn; het denken

vanuit de rasterstad. Deze drie elementen hebben gemeen dat ze niet zozeer scheiden en afbakenen als wel verbinden. Misschien kan dat het dragende woord worden voor een breed en vernieuwd stedenbeleid, eerder dan afbakening.

De afbakening van de steden heeft geleid tot een associatie van steden met het directe stedenbeleid en met het Agentschap Binnenlands Bestuur en de bevoegde minister. Het maakt stedenbeleid tot de bevoegdheid van één minister en dat is stedenbeleid nooit. Het zou een grote stap voorwaarts zijn mocht deze afbakening in de komende jaren worden afgebouwd.

Hoe gaan we bestuurlijk verder?

Er zijn binnen het directe stedenbeleid stappen gezet om betere afstemming te bereiken tussen bestuursniveaus (via Stadscontracten en Stadsvernieuwingsprojecten). In de vormgeving van de relaties is zeker sprake van nieuwe beleidsverhoudingen. Hoe goed de intenties en pogingen tot coördinatie zijn, het volstaat niet om van een trendbreuk op Vlaams niveau te spreken.

Er zijn te weinig inspanningen geleverd om transversaal te werken aan een betere Vlaamse administratieve organisatie gericht op de stedelijke problematiek. De Stadscontracten zijn een interessant experiment, maar raken

te weinig structureel het hart van de werking van administraties. Het Vlaamse beleid is vandaag nog meer verkokerd dan ten tijde van het Witboek, al zijn hier en daar schuchtere pogingen tot betere afstemming. Er gaat nog steeds te veel tijd en energie naar de kostelijke overhead van met elkaar proberen verbinden van procedures, administratieve dossiers en overleg tussen administraties. Alle inspanningen om binnen dat systeem verbeteringen aan te brengen, hebben het systeem in die tien jaar nauwelijks veranderd. Het systeem is veel te veel in zichzelf gekeerd en ontwikkelt zijn eigen agenda en logica.

De kern van het probleem is de hiërarchische houding, het top-downdenken dat typisch is voor het optreden van de Vlaamse overheid en dat in zijn effecten wordt versterkt door sectoraal denken, door administratieve en politieke verkokering en door overmatige centralistische regelgeving. Het ontbreekt niet aan teksten die dat problematiseren, zoals het "Witboek Interne Staatshervorming".¹⁴

We moeten naar een bestuurlijk beleid dat inzet op programma's, op het bundelen van lokaal initiatief in partnerschappen en dat doorheen sectorale administratieve scheidingslijnen snijdt. Het denken in klassieke sectoren en klassieke verdeling van bevoegdheden is vanuit het perspectief van de stadsontwikkeling voorbijgestreefd. Dat is een kritiek die zeker

ook op de organisatie van de stadsbesturen zelf moet worden geformuleerd.

We moeten naar performantere vormen van "multi-level governance", waarbij vanuit de stedelijke realiteit en het stedelijke maatwerk wordt geredeneerd. De Vlaamse overheid stelt zich dan ten dienste van de steden (en niet omgekeerd). Het denken in maatwerk valoriseert lokaal initiatief, maar speelt ook beter in op de verschillen tussen de steden. Dat vergt een sterk ambtelijk leiderschap en een helder politiek mandaat op Vlaams niveau en dat is er tot nu inzake steden eigenlijk nooit geweest.

Een essentieel element van dat "multi-level governance" is het doordenken van de interne staatshervorming: de decentralisatie van infrastructuur, budgetten, bevoegdheden en aansturing naar de lokale actoren, in het bijzonder maar niet alleen de stadsbesturen. Het gaat om een beweging om lokale initiatieven meer ruimte te geven; om lokale partnerschappen zoveel mogelijk te stimuleren en te ondersteunen.

In het eerste visitatierapport van het Stedenfonds hadden we al vastgesteld dat het niveau van het leiderschap in onze stadsbesturen te goed is voor wat ze maar kunnen doen.¹⁵ Decentralisatie verhoogt de daadkracht en komt de doelmatigheid, het maatwerk en de

democratische kwaliteit in onze samenleving ten goede. Burgers, middenveld en besturen die initiatief nemen voor de stad vormen het hart van de democratie. Van daaruit moet beleid worden opgebouwd. Lokale initiatieven moeten meer ontwikkelingskansen krijgen, ze hebben recht op minder regels en betere op maat gerichte ondersteuning.

Tien jaar na het Witboek is er weer nood aan creatief denken over steden en stedelijkheid

in Vlaanderen. Er is vernieuwd; er zijn veel projecten; er is druk gezaaid, zelfs op beton.¹⁶ In die tien jaar zijn de steden fysiek maar ook sociaal grondig veranderd. Als de steden veranderen, dan moet het stedenbeleid ook veranderen. Het moet consolideren wat ondertussen zijn waarde heeft bewezen en inzetten op innovatie. In deze tekst hebben we voor deze innovatie enkele mogelijke richtingen geformuleerd voor een meer stedelijk Vlaanderen in Actie.

- 1 Behalve een onderscheid tussen “direct” en “indirect” stedenbeleid, maken we eveneens een onderscheid tussen “stedenbeleid” en “stedelijk beleid”. Stedelijk beleid gebruiken we voor acties van stadsbesturen en de daarmee verweven lokale actoren. Stedenbeleid gebruiken we voor acties vanuit de Vlaamse, federale en/of Europese overheid. In deze tekst staat vooral het (indirecte) Stedenbeleid centraal, al is het moeilijk daarover te schrijven zonder verbanden te leggen met het stedelijke beleid.
- 2 L. Boudry, P. Cabus, e.a., *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Witboek / Voorstudies*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 2003.
- 3 L. Bral, A. Jacques, e.a., *Stadsmonitor 2011. Een monitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Brussel, 2011 (4de editie). De Stadsmonitor verschijnt tweejaarlijks.
- 4 F. De Rynck en P. Tops, *Leren van en over Steden. Rapport van de visitatiecommissie*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 2005.
- 5 L. Boudry, A. Loeckx, e.a., *Inzet Opzet Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*, Garant, Antwerpen, 2006; en E. Vervloesem, B. De Meulder en A. Loeckx, *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen (2002-2011). Een eigenzinnige praktijk in Europees perspectief*, ASP, Brussel, 2012.
- 6 A. Loeckx (ed.), *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen. Ontwerpend onderzoek en capacity building*, SUN, Amsterdam, 2009.
- 7 www.kenniscentrumvlaamsesteden.be
- 8 We vinden dat discours, met wat varianten, bij auteurs als Dedecker, Loopmans, Coussée, Kesteloot, Oosterlynck en Debruyne.
- 9 A. Pisman, G. Allaert, P. Lombaerde, “Ideaal wonen vanuit het perspectief van de bewoner”, in: *Ruimte en Maatschappij*, jg. 3, december 2011, pp. 23-44.
- 10 P. Verhaeghe, “De effecten van een neoliberale meritocratie op identiteit en interpersoonlijke verhoudingen”, in: *Oikos*, 56, 1/2011; D. Wildemeersch, e.a., “De asielzoeker is niet meer dan een klant”, in: *De Morgen*, zaterdag 4 februari 2012.
- 11 P. Janssens, *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*, De Bezige Bij, Antwerpen, 2011.
- 12 Ch. Mouffe, *On the Political*, Taylor & Francis Group, London / New York, 2005; J. Keane, *The Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, London, 2009.
- 13 A. Loeckx, S. Oosterlynck, C. Kesteloot, e.a., *Naar een nieuwe gemeenschap-pelijkheid voor Brussel*, Visietekst werkgroep Metaforum Leuven, Leuven, 2012.
- 14 F. De Rynck en P. Tops, 2005, op. cit. 15 G. Bourgeois, *Witboek Interne Staats-hervorming*, Vlaamse Regering, Brussel, 2011.
- 15 F. De Rynck en P. Tops, op. cit., 2005.
- 16 J. De Bruyn en M. Van Acker, *Zaaien op Beton en 106 andere recepten voor de stad. 10 jaar Stedenfonds in Vlaanderen*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Brussel, 2011.

Bestuurlijke transitie

Van een beleid voor de stad naar een
beleid voor meer stad en stedelijkheid

Ingrediëntenlijst voor een vernieuwd
Stedenbeleid

Stefaan Tubex

Team Stedenbeleid

De inzichten die gegroeid zijn tijdens de ViA-Rondetafel vormen een inspiratiebron om een nog beter beleid te voeren in en voor steden. Stefaan Tubex van het Team Stedenbeleid schetst de belangrijkste ingrediënten van de vernieuwing van het Vlaamse Stedenbeleid. In de eerste plaats worden de instrumenten van het “verticale Stedenbeleid” aangepast aan de veranderende realiteit. Daarnaast wordt ook het “horizontale Stedenbeleid” versterkt. Stedenbeleid is immers in de eerste plaats het resultaat van een brede samenwerking en dialoog tussen de steden, de stedelijke actoren en de Vlaamse overheid. “Investeren in de stad is investeren in een duurzame toekomst voor iedereen.”

Het Vlaamse Stedenbeleid heeft de ambitie om de stad — als het meest duurzame samenlevingsmodel en bron van creativiteit — te versterken. Steden denken niet in termen van problemen maar van oplossingen. Net daarom maken ze het verschil en zijn ze voorlopers en voortrekkers op het vlak van maatschappelijke vernieuwing en het werken aan een duurzame toekomst. Het Vlaamse Stedenbeleid wil hen hierin ondersteunen. De ViA-Rondetafel “Duurzame en creatieve steden” was hiervoor een belangrijke bouwsteen. Door een divers netwerk van actoren met een stedelijke feeling samen te brengen — van beleidsmensen, academici, opinie-makers, creatieve ondernemers tot middenveldorganisaties – kregen we een verrijkend debat waarbij mensen in constructieve discussie en coproductie naar stedelijke opportuniteiten zochten. Het Vlaamse Stedenbeleid wil dan ook volop met het materiaal van de ViA-Rondetafel aan de slag gaan. Dit materiaal is bijzonder gelaagd en veelzijdig. Deze publicatie is dan ook een inspiratiebron en een oproep om mee te werken aan een nog beter beleid in en voor steden.

De transitithema’s hebben zichzelf als het ware op de voorgrond geplaatst. Het zijn thema’s waarrond vele vernieuwende experimenten gaande zijn. En hoewel ze nog deels in een zoek- en experimenteerfase zitten, wordt wel al een duurzame richting aangevoeld. Dit is

eigen aan transitie, zoals blijkt uit de bijdrage van Thomas Block en Erik Paredis elders in deze publicatie. De klassieke manier om maatschappelijke behoeften te vervullen, volstaat niet meer, en een nieuwe manier om ermee om te gaan staat op de agenda. In partnerschap tussen heel wat actoren ontstaat zo een nieuw en duurzamer antwoord op het vervullen van die maatschappelijke behoeften en het omgaan met de uitdagingen.

“Het Vlaamse Stedenbeleid wil volop met het materiaal van de ViA-Rondetafel aan de slag gaan. Dit materiaal is bijzonder gelaagd en veelzijdig. Deze publicatie is dan ook een inspiratiebron en een oproep om mee te werken aan een nog beter beleid in en voor steden.”

Studies tonen aan dat veel mensen uit de middenklasse in de rand van de stad hun woondroom en ideaalbeeld van de stad kunnen realiseren, zonder de problematische aspecten van de stad. De druk op de stad voor het concentreren van allerlei voorzieningen, inzake mobiliteit, onderwijs, kinderopvang en zorg, is onhoudbaar. De stad moet hier vanuit de rasterstad worden bedacht, waarbij scenario’s over verdichting in de suburbane

rand evenzeer een deel van het stedenbeleid moeten zijn.

Op het vlak van de klimaattransitie bestaat er vanuit heel diverse hoeken bijzondere aandacht voor meer energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, het omgaan met en het voorkomen van klimaatsverandering, een meer duurzame stedelijke mobiliteit, enzovoort. Bij de ruimtelijke transitie voel je een tendens naar intelligente verdichting die de open ruimte maximaliseert in plaats van opsoupeert. Verdichten is ruimte besparen, om op die manier nieuwe publieke ruimte te creëren. Dat is de essentie van de stad. Een horizontale groei van de stad waarbij er een optimale samenwerking is tussen stad en omliggende gemeenten en een verdichting op strategische plaatsen om zo te komen tot een “metropolitaan landschap” kan hierbij helpen. De sociale transitie is cruciaal omdat antwoorden vooral van onderuit komen, van burgers en lokale besturen als burgernabije overheid. Lokale verenigingen, sociaal-artistieke organisaties en lokale ondernemers werken allen mee aan het stedelijk beleid en zorgden voor stedelijke vernieuwing. Het blijft dan ook belangrijk hier gevoelig voor te zijn, continu “sensitief” te zijn voor wat er leeft en ondernomen wordt in een samenleving en dit innovatief te ondersteunen. We spreken daarom niet over de grote “stedelijke transitie”, maar eerder over vele kleinere en grotere

evoluties richting meer duurzaamheid in de steden. In die zin kiezen we ervoor om te spreken over een Stedenbeleid voor meer stad, voor meer stedelijkheid. Dit betekent dat we actief op zoek gaan naar nieuwe partners voor een creatieve en een duurzame stad en dat we naast de steden in hun voorlopersbeleid te ondersteunen, ook op Vlaams niveau stedelijkheid actief trachten ingang te doen vinden.

VERTICAAL STEDENBELEID

Het Vlaamse Stedenbeleid wil de stedelijke ruimte allereerst ondersteunen op het vlak van de ruimtelijke en sociale transitie en de klimaattransitie via haar eigen instrumenten. Dit is het verticale stedenbeleid, dat concrete hefboomen wil bieden aan steden om maatschappelijke uitdagingen aan te gaan.

Stadscontracten

Een eerste belangrijke opportuniteit hierbij is de vraag hoe in de toekomst wordt omgegaan met de Stadscontracten. Die kwamen er op de vraag van de steden zelf; zij wensten een meer inclusieve benadering door de Vlaamse regering voor één of twee cruciale stadsprojecten waar verschillende beleidsdomeinen samenkomen. De Stadscontracten bevatten engagementen van zowel de Vlaamse regering als van de stad, met respect voor de ontwikkelde stadsvisie. Elk Stadscontract bestaat

uit twee delen: een algemeen gedeelte “wonen”, identiek voor alle dertien steden, en een stadsspecifiek gedeelte. Het Team Stedenbeleid bekijkt momenteel welk traject nodig is om tot een tweede generatie Stadscontracten te komen. Dit gebeurt op een participatieve manier, waarbij zowel lokale actoren als Vlaamse entiteiten het vervolgetraject voeden. Zonder een voorafname te willen doen aan de conclusies van het gelaagde consultatietraject, lijkt er een duidelijk draagvlak te bestaan, op voorwaarde dat de steden tegemoet komen aan een aantal verbeterpunten uit de huidige generatie Stadscontracten. In voorzichtige termen wordt gesproken over “Stadsprogramma’s” die een win-win kunnen betekenen zowel voor stedelijke beleidsprogramma’s als voor de uitvoering van Vlaamse prioriteiten, eventueel ook binnen een stadsregionale context. Hoe die Stadsprogramma’s er zullen uitzien, daar is het nu nog te vroeg voor. Het zou niet fair zijn ze nu al in een bepaalde richting te duwen of vast te pinnen. Net de diversiteit en openheid in de drie transitithema’s kan een gelaagdheid in de Stadsprogramma’s creëren op maat van de steden. De lokale autonomie blijft dus een centraal aandachtspunt. Maar door die keuzes te verbinden met Vlaamse prioriteiten en het ondersteuningspakket gericht vorm te geven zou de hefboomwaarde kunnen verhogen. Het Vlaamse Stedenbeleid maakt van deze Stadscontracten 2.0 of Stadsprogramma’s een

speerpunt, maar wil dit proces vooral ook van onderuit laten groeien, zowel door politieke als ambtelijke beleidsmakers, en dit op verschillende beleidsniveaus. De kwaliteit zal immers samenhangen met de gedragenheid voor en het duurzame karakter van keuzes binnen die stadsprogramma’s.

“Het Vlaamse Stedenbeleid maakt van de Stadscontracten 2.0 of Stadsprogramma’s een speerpunt, maar wil dit proces vooral ook van onderuit laten groeien, zowel door politieke als ambtelijke beleidsmakers, en dit op verschillende beleidsniveaus.”

Stadsvernieuwingsprojecten

Ook de aanpak voor de Stadsvernieuwingsprojecten willen we blijvend optimaliseren. Zo is voor de huidige Oproep 2012 de jury verbreed met een deskundige in energieduurzaamheid en duurzame stedelijke mobiliteit. Op die manier spelen we in op de klimaattransitie. Stadsvernieuwingsprojecten uit het verleden startten geregeld met relatief hoge energie- of klimaatambities, maar vaak trokken deze ambities zich schoorvoetend of trapsgewijs terug tijdens de uitvoering. Meestal gebeurde dit omwille van onzekerheden in

technologische keuzes, financiële haalbaarheid, terugverdieneffecten of beheersopties. Dit extra klimaat-jurylid kan dan ook helpen de energieambities scherper te stellen, technologische keuzes en opportuniteiten te onderbouwen en kritische succesfactoren in kaart te brengen. Belangrijk is dat de recente stadsvernieuwingsprojecten sowieso al veel meer aandacht schenken aan energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en klimaatadaptatie.

Conceptsubsidie stadsvernieuwing

Daarnaast is ook de Conceptsubsidie aangescherpt en tegelijkertijd meer open gesteld. De Conceptsubsidie is een korte, gerichte ondersteuning voor kwaliteitsvolle maar nog onrijpe projecten die het potentieel in zich hebben om tot een succesvol stadsvernieuwingsproject uit te groeien. Tot voor kort ging de Conceptsubsidie naar begeleiding voor het stedenbouwkundig ontwerp, ondersteuning op het vlak van publiek-private samenwerking (PPS) of de optimalisatie van het participatieproces. Vanaf dit jaar kan de Conceptsubsidie op basis van enkele kansen of aandachtspunten in projectvoorstellen ook gaan over ondersteuning op het vlak van energie- en klimaatduurzaamheid, duurzame stedelijke mobiliteit, sociale innovatie, creatieve economie, enzovoort. Hiermee komen de herzieningen aan de Conceptsubsidie ook tegemoet aan de sociale transitie, omdat nog meer dan voorheen

verder gebouwd wordt op lokale noden en inbreng van onderuit.

Stedenfonds

Het Stedenfonds is voor de steden steeds het belangrijkste hefboominstrument van het Vlaamse Stedenbeleid geweest om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Het Stedenfonds is een hefboom om innovatieve acties op te zetten, experimentele initiatieven te laten doorgroeien en complementair versterkende acties met andere beleidsdomeinen uit te voeren. De middelen van het Stedenfonds zijn bestemd voor de verhoging van de leefbaarheid op stads- en wijkniveau, het tegengaan van de dualisering en de verhoging van de kwaliteit van het bestuur van de stad. De recente publicatie *Zaaien op beton en 106 andere recepten voor de stad* illustreert de kracht, de verscheidenheid en de innovatieve kracht van het Stedenfonds het best.¹ Met het Planlastendecreet wordt het Stedenfonds een onderdeel in het strategische meerjarenplan van de steden.² Dit sluit aan bij het inzicht dat het Stedenbeleid moet vertrekken vanuit de dagelijkse praktijken in de steden. Het Vlaamse Stedenbeleid wil steden echter verder ondersteunen in hun duurzame keuzes en ziet de drie transitithema's als een mogelijke leidraad voor de steden om hun Stedenfondskeuzes te onderbouwen.

“Het Vlaamse Stedenbeleid wil Vlaamse entiteiten betrekken in een leergerichte, stimulerende en ondersteunende aanpak.”

De motor achter het strategische meerjarenplan is de beleids- en beheerscyclus. Deze is bedoeld als geïntegreerd instrumentarium voor steden en gemeenten om zowel het beleid te plannen, het financieel te vertalen, op te volgen en te evalueren. Het Vlaamse Stedenbeleid wil erover waken dat deze beleids- en beheerscyclus niet afzwakt tot een louter beheersverhaal. Het is belangrijk dat de focus blijft liggen op het nastreven van ambitieuze maatschappelijke effecten, het maken van goed onderbouwde strategische keuzes en het gericht kiezen van acties. Het leren en verbeteren moet dan ook centraal blijven staan. Het Vlaamse Stedenbeleid wil Vlaamse entiteiten betrekken in die leergerichte, stimulerende en ondersteunende aanpak. Dit kan de duurzaamheidstransities en de win-win tussen steden en Vlaanderen versterken. In die zin hopen we werk te maken van de vitale coalities rond stedelijke programma's, waar Filip De Rynck elders in deze publicatie voor pleit.

Innovatieve Projecten

Met de Innovatieve Projecten ondersteunt het Vlaamse Stedenbeleid heel sterk de sociale transitie. Dit zijn subsidies voor innoverende

en experimentele projecten van verenigingen en instellingen die wonen en leven in de stad aantrekkelijker maken. Jaarlijks worden een drietal prioriteiten gekozen die kaderen binnen de transitithema's. Het Vlaamse Stedenbeleid biedt hiermee zaaigeld aan innovatieve initiatieven die van onderuit groeien en mee het stedelijke beleid vormgeven. In 2012 wil het Vlaamse Stedenbeleid een stap verder gaan dan het financieel ondersteunen van deze initiatieven. Op basis van de transitieaanpak wil ze projecten laten leren van elkaar zodat ze zichzelf maar ook steden naar een hoger niveau tillen. Mogelijk gebeurt dit via een koppeling met de Thuis in de Stadprijs, maar hoe dit concreet wordt vormgegeven, is nog creatief in te vullen.

“Met de Innovatieve Projecten biedt het Vlaamse Stedenbeleid zaaigeld aan innovatieve initiatieven die van onderuit groeien en mee het stedelijk beleid vormgeven.”

Stadsmonitor

Ook de Stadsmonitor, die de leefbaarheid van de steden in kaart brengt en aangeeft hoe duurzaam hun ontwikkeling is, blijft een belangrijk transitie-instrument. Net door haar domeinoverschrijdend duurzaamheidskarakter blijft ze zelfs na vier edities een voorloper die het

strategische debat in de steden voedt. Het is dan ook de bedoeling om dit instrument stapsgewijs verder te versterken zodat het die voorttrekkersrol kan blijven vervullen.

ONDERSTEUNING VOOR EUROPESE PROGRAMMA'S

Naast de eigen instrumenten wil het Vlaamse Stedenbeleid steden ook ondersteunen rond Europese opportuniteiten. Rond klimaat doet ze dit onder andere via een Benelux onderzoeks- en ondersteuningstraject voor energie-efficiëntie in de gebouwde omgeving.³

Daarnaast zijn ook het Cohesiebeleid na 2014,⁴ de oproepen voor *smart cities* in het licht van de *Convention of Mayors*⁵ of het *European Energy Efficiency Fund*⁶ allemaal heel sterk gekaderd in de klimaattransitie. Het Vlaamse Stedenbeleid wil dan ook in nauwe samenwerking met andere actoren bekijken hoe we deze opportuniteiten optimaal kunnen aangrijpen voor Vlaamse steden. De ruimtelijke transitie vindt op Europees niveau haar basis in de Territoriale Agenda 2020.⁷ De Europese Commissie wil het nieuwe cohesiebeleid een nog sterkere fundering geven door meer territoriale aandacht. Zo stelt ze de geïntegreerde territoriale investeringen voor steden in het nieuwe cohesiebeleid erg centraal. Ook de studies van Espo kunnen deze territoriale aanpak ondersteunen en versterken.⁸ Europa heeft ook oog voor de sociale transitie.

Een participatieve opbouw van partnerschapscontracten en operationele programma's is een bijzonder aandachtspunt. Daarnaast is er binnen het Europees Sociaal Fonds heel wat potentieel om de aandacht voor kansengroepen te versterken.⁹ Door in partnerschap Europese opportuniteiten aan te boren, kunnen we de duurzaamheidstransities in steden wellicht versnellen en versterken. Daarom is dit ook een aandachtspunt van het Vlaamse Stedenbeleid.

HORIZONTAAL STEDENBELEID

Het Vlaamse Stedenbeleid is bovenal een horizontaal beleid. Het is een beleid dat de Vlaamse regering enkel in partnerschap kan voeren. Momenteel is er een goede samenwerking met heel wat Vlaamse entiteiten en ondersteunen we waar mogelijk cruciale projecten met een impact op of hefboom naar steden binnen andere domeinen. Dit is momenteel erg divers en gebeurt soms nog teveel ad hoc. We willen zeker voortbouwen op de ideeën van transitie management en geloven dat deze extra kansen bieden. De "transitiemanager" en integrator "Duurzame en creatieve steden" neemt in dit hele proces een coachende en stimulerende rol op. Het begrip "transitie" wordt de laatste tijd misschien iets te vaak in de mond genomen zonder echt nog goed te weten waar het om draait. Maar het is meer dan een modeterm.

De bijdrage van Thomas Block en Erik Paredis elders in deze publicatie is in die zin belangrijk omdat ze de blik opentrekt en de hefboomwaarde, maar ook de risico's van transitiedenken duidt. Transities gaan volgens Thomas Block en Erik Paredis gepaard met nieuwe (beleids)antwoorden op onomkeerbare fundamentele maatschappelijke uitdagingen. De oplossingen die altijd gewerkt hebben volstaan niet meer en tegelijkertijd wijzen vele innovatieve experimenten van tal van actoren op een nieuwe manier om met problemen om te gaan. Veel van de instrumenten die in de transitie benadering ontwikkeld zijn, kunnen ons wellicht helpen. Daarnaast wijzen Thomas Block en Erik Paredis op het gevaar van lineair transitiedenken. Processen zijn immers inherent complex en grillig. Daarom geven zij nuttige tips om deze valkuil te vermijden. De bijdrage van Thomas Block en Erik Paredis is daarom zeker een leidraad om keuzes af te lijnen, scherpere ambities te formuleren en de resultaatgerichtheid te verhogen.

"Wij willen ons engageren om samen met onze partners in de steden te werken aan een krachtig en vooruitstrevend beleid voor meer stedelijkheid in Vlaanderen."

Het is de optelsom van vele kleine en grotere acties die van de transitie "Duurzame en creatieve steden" een geslaagd proces kan maken. In die zin is de transitie "Duurzame en creatieve steden" in hoofdzaak evolutionair, maar net daarom ook dat tikkeltje revolutionair. Het sluit aan bij de verfijnde taal over steden uit de paper van Filip De Rynck. Niet het heruitvinden of radicaal veranderen, maar wel het voortbouwen op de evolutie van de dagelijkse praktijken in steden. Dat stemt overeen met de inzichten van het transitiedenken. Transities zijn gekenmerkt door een langetermijnkarakter, vinden sowieso plaats, zijn ingrijpend en onomkeerbaar. De transitie "Duurzame en creatieve steden" is daardoor een feit. Wij geloven daar heel sterk in en het Vlaamse Stedenbeleid spreekt dan ook de ambitie uit om in het transitieproces een voorttrekkersrol te spelen.

Het Vlaamse Stedenbeleid vertrekt van het groeiende inzicht dat de stad motor is van de samenleving, een plaats waar op innovatieve wijze oplossingen worden gevonden voor de meest diverse maatschappelijke uitdagingen. Investeren in de stad is dan ook investeren in een duurzame toekomst voor iedereen. Wij willen ons dan ook engageren om samen met onze partners in de steden te werken aan een krachtig en vooruitstrevend beleid voor meer stedelijkheid in Vlaanderen.

Bestuurlijke transitie

- 1 Joeri De Bruyn en Maarten Van Acker, *Zaaien op beton en 106 andere recepten voor de stad. 10 jaar Stedenfonds in Vlaanderen*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Brussel, 2011.
- 2 Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringslasten aan de lokale besturen kunnen worden opgelegd.
- 3 www.benelux.int
- 4 http://ec.europa.eu/regional_policy
- 5 www.eumayors.eu
- 6 www.eeef.eu
- 7 http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_en.cfm
- 8 www.espon.eu
- 9 www.esf-agentschap.be

Bibliografie

- L. Boudry, P. Cabus, e.a., *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Witboek / Voorstudies*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 2003.
- F. De Rynck en P. Tops, *Leren van en over steden. Rapport van de visitatiecommissie*, 2005. Zie www.thuisindestad.be
- L. Boudry, A. Loeckx, e.a., *Inzet Opzet Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*, Garant, Antwerpen, 2006.
- A. Loeckx (ed.), *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen. Ontwerpend onderzoek en capacity building*, SUN, Amsterdam, 2009.
- F. De Rynck en K. Dezeure, *Burgerparticipatie in Vlaamse Steden. Naar een innoverend participatiebeleid*, Vanden Broele, Brugge, 2009.
- P. Cabus, F. De Rynck, e.a., *Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken*, onderzoek i.o.v. de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, Brussel, 2009.
- 10 jaar Thuis in de Stad-prijs. Winnaars 2001-2010*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Brussel, 2010.
- L. Bral en H. Schelfaut (eds.), *De stad maakt het verschil! Analyses op de Stadsmonitor 2008*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Brussel, 2010.
- L. Bral, A. Jacques, e.a., *Stadsmonitor 2011. Een monitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Brussel, 2011 (4de editie).
- Idea Consult, *Syntheserapport visitaties Stedenfonds 2011. Over het Stedenfonds en het samenspel tussen de Vlaamse overheid en haar centrumsteden*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Brussel, 2011. Zie www.thuisindestad.be
- J. De Bruyn en M. Van Acker, *Zaaien op beton en 106 andere recepten voor de stad. 10 jaar Stedenfonds in Vlaanderen*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Brussel, 2011.
- E. Vervloesem, B. De Meulder en A. Loeckx, *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen (2002-2011). Een eigenzinnige praktijk in Europees perspectief*, ASP, Brussel, 2012.

www.thuisindestad.be

blog.thuisindestad.be

