

# de Vergelijking: Nederland vs. Vlaanderen

# Vreemd en verwant

Peter Pelzer & Toon Dirckx

AGORA is een Nederlands-Vlaams magazine voor sociaalruimtelijke vraagstukken met abonnees en redacteurs aan beide zijden van de grens. De kennis over en het begrip van de 'andere manier' van ruimtelijke ordening schiet nog wel eens te kort, terwijl er veel van elkaar te leren valt. Genoeg redenen om eens expliciet stil te staan bij de verschillen en overeenkomsten tussen de Nederlandse en Vlaamse sociaalruimtelijke context.

In deze nieuwe rubriek 'de Vergelijking' vertellen beide regio's hun eigen verhaal. De rubriek trapt af met een groepsinterview met vier hoogleraren over de historie, huidige staat en toekomst van de ruimtelijke ordening in Nederland en Vlaanderen.

**Sluit vier hoogleraren planologie uit Nederland en Vlaanderen anderhalf uur op. Geef ze een aantal thema's mee en laat ze vervolgens vrij delibereren. Het resultaat: een onderhoudend en soms verrassend verhaal over verschillen en overeenkomsten in de ruimtelijke ordening aan beide zijden van de grens.**

De Turkse hoofdstad Ankara lijkt op het eerste gezicht niet de meest logische locatie voor een groeps gesprek over Nederland en Vlaanderen. Reden van het bezoek van de hoogleraren aan Turkije is de jaarlijkse planningsconferentie AESOP, die dit maal in Anatolië is neergestreken. We treffen er de hoogleraren planologie Willem Salet uit Nederland, de Vlamingen Jan Schreurs en Jef Van den Broeck en de uit Nederland afkomstige maar in Gent werkzame Luuk Boelens.

Centraal in het gesprek staan de verschillen en overeenkomsten tussen Nederland en Vlaanderen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het gesprek is chronologisch geordend. Allereerst de historie van de ruimtelijke ordening in beide contexten, vervolgens een analyse van de huidige stand van zaken en tot slot een doorkijk naar de toekomst.

## Centraal versus liberaal

Om de huidige stand van de ruimtelijke orde in Nederland en Vlaande-

ren te duiden, nemen de vier professoren als vanzelfsprekend een historisch perspectief. De geschiedenis leert ons waar en hoe in beide contexten cruciale keuzes zijn gemaakt die tot een zeer verschillende ruimtelijke morfologie hebben geleid. Eindeloze lintbebouwing in Vlaanderen tegenover geplande groeikernen als Nieuwegein, Zoetermeer en Almere in Nederland. Monofunctionele en keurig aangeharkte buitenwijken benoorden de grens tegenover de hybride van urbaan en ruraal in de Vlaamse nevelstad.

Het startpunt van de analyse is de periode na de Tweede Wereldoorlog. Salet legt uit hoe Nederland en Vlaanderen verschillende paden zijn ingeslagen. "Net na de oorlog heeft Vlaanderen duidelijk gekozen voor de markt. Ze waren helemaal idolaat van Amerika. In die periode is Brussel tot de meest gedecentraliseerde stad van Europa uitgegroeid." In deze periode heeft ook de nevelstad Vlaanderen haar vorm gekregen, doordat kleine dorpen doorgroeiden tot kleine centra. Het verschil tussen stad en platteland vervaagde in Vlaanderen in deze periode zo sterk dat er een nieuw begrip op geplakt werd: de nevelstad. "In Nederland is dat anders verlopen", vervolgt Salet, "daar had je natuurlijk ook marktgestuurde ontwikkelingen, maar werd ruimtelijke inrichting sterk gereguleerd. We hebben een model opgelegd van bovenaf met de vereiste regelgeving en subsidies. Hierdoor kon men de bouw van die activiteiten in allerlei manieren bevorderen en verkreeg men de compacte stad, wat later tot de compacte stadsregio is



**Luuk Boelens** is hoogleraar Planologie aan de Universiteit Gent en directeur van het advies- en onderzoeksbureau Urban Unlimited. Hiervoor was hij bijzonder hoogleraar op de VROM-leerstoel aan de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek richt zich vooral op planningstoepassingen buiten de overheid om, dat hij omschrijft als een 'actor-relationale' benadering. Hij schreef hier onder meer het boek 'The Urban Connection' (2009) over.



**Willem Salet** is hoogleraar Stedelijke en Regionale Planning aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn expertise beslaat onder meer regionale planning, 'framing' en een sociologische institutionele benadering. Hij publiceerde hier diverse theoretische bijdragen en vergelijkende onderzoeken over in boeken en internationale tijdschriften.

verworden. Dit is heel lang het model geweest voor de inhoud van de ruimtelijke kwaliteit op stedelijke en regionaal niveau met veel gemengde functies."

"Ik durf het nog wel iets scherper te stellen", meent Boelens. "Na de Tweede Wereldoorlog was de woningnood in Nederland veel groter dan in Vlaanderen, een kwart van de woningvoorraad was gebombardeerd of beschadigd. Na de oorlog was er een grote behoefte aan woningbouw en toen heeft de staat die coöperatieven tot uitvoeringsorganisaties gemaakt. Dit was mede het gevolg van krachtige sociaal-democratische kabinetten die na de Tweede Wereldoorlog het beleid hebben bepaald. De woningnood werd tot volksvijand nummer één verklaard. In België was dit anders. Hier bepaalden vooral christendemocratische kabinetten na de Tweede Wereldoorlog het beleid. Deze hadden een meer ontspannen, op het buitengebied en familie gebaseerde houding." Van den Broeck is het hier ten dele mee eens: "Er was in Vlaanderen ook een woningnood, maar de overheid heeft hier anders op gereageerd dan in Nederland. Het individu werd gestimuleerd door premies. De kracht van het individu heeft ervoor gezorgd dat er bij ons in Vlaanderen geen sprake was van woningtekorten. Ze kregen een premie en metselden zelf aan hun huis. Het resterende bedrag werd geleend van de bank, onder zeer goede voorwaarden en gegarandeerd door de staat. Tegen het einde van de jaren zestig begon de overheid plannen te maken, omdat men zag dat iedereen bouwde waar men dan ook kon bouwen. De overheid zei dat

we daar paal en perk moesten aanstellen en zo begon men met de opmaak van de gewestplannen voor heel België, maar het feit was geschied. Er was een wettelijke situatie gecreëerd die bestond. Het gewestplan is alleen een legalisering geweest van de werkelijkheid." "Inderdaad", vervolgt Jan Schreurs, "maar in die legalisering zijn er hele brede interpretaties gegeven aan de bestaande en verwachte behoefte aan woningen. We zijn nu nog altijd bezig met het invullen van wat er toen juridisch is bestemd. De stedenbouw van onderop gaat nog steeds voort."

## **"Vlaanderen was na de oorlog helemaal idolaat van Amerika" – Willem Salet**

Als reactie op het ongecontroleerde ruimtegebruik werd in Vlaanderen in 1997 het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen (RSV) vastgesteld. Dit plan was sterk op de Nederlandse planningstraditie geïnspireerd. Het hierin gebruikte concept van de Vlaamse ruit – het stedelijk gebied tussen Gent, Antwerpen, Leuven en Brussel – is rechtstreeks geïnspireerd op de 'internationale Randstad' uit de Nederlandse Vierde nota over de ruimtelijke ordening uit 1988. In sommige gevallen is het bijna een woordenspel. Zo is inmiddels in



**Jan Schreurs** is deeltijds hoofddocent aan de KU Leuven en deeltijds hoogleraar aan de Sint-Lucas hogeschool (Brussel-Gent). Voordien was hij tien jaar directeur van de dienst Fysische Planning van KU Leuven. Zijn onderzoek richt zich op ruimtelijke kwaliteit, voornamelijk vanuit de thema's publieke ruimte- en ontwerpstrategieën. De resultaten past hij onder meer toe in het SPINDUS onderzoeksproject en het Steunpunt Ruimte.



**Jef Van den Broeck** is erehoogleraar aan de KU Leuven en eredocent aan het Henri van de Velde Instituut in Antwerpen. Hij was afgevaardigd bestuurder van Studiegroep Omgeving (1973-1997), een groep voor Ruimtelijke Planning, stedenbouw, architectuur en landmeetkunde. Hij heeft meegewerkt aan diverse ruimtelijke plannen die in de afgelopen decennia voor Vlaanderen zijn gemaakt.

Nederland het verfoeide begrip gebundelde deconcentratie in het RSV terug te vinden als 'gedeconcentreerde bundeling'.

### Ruimtelijke kwaliteit

Ondanks dat Nederland zeker in de jaren negentig een voorbeeldfunctie vervulde voor Vlaamse planners, is het te gemakkelijk om Nederland simpelweg te zien als superieur aan Vlaanderen. De staat van de ruimtelijke ordening aan beide zijden van de grens kan alleen worden geïnterpreteerd door haar te bezien vanuit de culturele context waarin deze is ontstaan, benadrukt Schreurs. Hij gaat in op het veelgebruikte begrip om de (beoogde) uitkomsten van ruimtelijke planning te beoordelen: 'ruimtelijke kwaliteit'. Dit lijkt uitermate geschikt om Nederland en Vlaanderen mee te vergelijken. Schreurs, echter, worstelt al jaren met dit concept en wijst op de complexiteit en het belang van interpretatie: "Ruimtelijke kwaliteit is een relationeel begrip. Betekenis zit niet in de dingen, maar in de relatie tussen toestanden of evenementen en mensen. Kwaliteit is dus gedragen door mens en cultuur. Ruimtelijke kwaliteit heeft echter vele dimensies. Ze heeft te maken met hoe de dingen eruitzien, maar ook met hoe deze gestructureerd zijn (bijvoorbeeld dichtheid, diversiteit, doordringbaarheid) hoe ze functioneren (bijvoorbeeld toegankelijkheid, efficiëntie), en waarom. We kunnen ruimtelijke kwaliteit dus niet bestuderen en bespreken zonder daarbij ook de socio-culturele bril van Vlamingen en Nederlanders op te zetten. En binnen deze twee culturen zitten nog veel subculturen." Van

den Broeck vult aan: "Ruimtelijke kwaliteit is het resultaat van maatschappelijke en sociale processen die over ruimtelijke kwaliteit in zijn brede context nadenken en die via een discussie samen tot een bepaalde visie komen van wat zou moeten gebeuren. Het resultaat daarvan accepteert men dan als kwaliteit."

Boelens denkt niet dat het doel van ruimtelijke ordening het creëren van ruimtelijke kwaliteit is. "Ik hanteer altijd die mooie doelstelling van ruimtelijke ordening als de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving. Het gaat dus om de samenleving. Daarbij gebruik ik liever het woord veerkracht dan kwaliteit en dit in de brede zin: ecologische, sociale, economische veerkracht." Het vergelijken van Nederland en Vlaanderen gaat verder dan het naast elkaar leggen van de ruimtelijke morfologie, het gaat dus ook om het aanpassingsvermogen aan veranderende noden. Nederlandse Vinexwijken zijn alleen te begrijpen door de Nederlandse cultuur in ogenschouw te nemen, net als dat de nevelstad alleen goed te bevatten is door in de huid van een Vlaming te kruipen. Zowel de begrippen 'ruimtelijke kwaliteit' als 'veerkracht' moeten worden ingevuld door naar de sociale processen en structuren te kijken. Een cruciaal verschil binnen de lage landen is hierbij dat de overheid en een centralistische sturing in Nederland lange tijd centraal stonden, terwijl in Vlaanderen de markt en het individu de belangrijkste elementen waren. Interessant is dat tijdens het gesprek wordt opgemerkt dat Nederland en Vlaanderen dicht bij elkaar in de buurt lijken te komen. "Geleidelijk aan hebben ze elkaar benaderd, wie

weet zelfs gekruist”, aldus Schreurs. Oftewel: Vlaanderen is meer overheidsgestuurde ruimtelijke planning gaan toepassen, terwijl in Nederland meer initiatieven voor de markt zijn gekomen. Zowel door uitwisseling van beleidsuitgangspunten en autonome processen als globalisering en liberalisering beginnen de eens zo van elkaar vreemde ruimtelijke contexten meer verwantschap te vertonen.

## **“De private sector probeerde vooral het winstgevende deel in handen te nemen”** – Luuk Boelens

### **Convergentie**

Terwijl Vlaanderen in het verleden vooral naar Nederland keek, is de interesse nu ook wederzijds. De Nederlandse minister van Infrastructuur en Milieu Schultz van Hagen – veelzeggend genoeg is het vakdepartement voor ruimtelijke ordening (VROM) inmiddels deels gefuseerd met het ministerie van Verkeer en Waterstaat – ziet Vlaanderen geenszins als een schrikbeeld. Op de vraag van journalisten van de Volkskrant of het ‘dichtgeregelde’ Nederland meer op België moest gaan lijken antwoordde zij: “Ja, wat mij betreft wel”. Die gelijkenis gaat echter verder dan de expliciete referenties van de minister. Er ontstaan steeds meer ruimtelijke initiatieven spontaan, van onderop en zonder een sterk sturende overheid. Boelens fungeert al langere tijd als brug tussen de Nederlandse en Vlaamse planningscontext. Recentelijk maakte hij het huwelijk compleet door aan de UGent als hoogleraar een nieuwe onderzoekslijn op te zetten. In de vaak verguisde Vlaamse nevelstad ziet hij juist grote kansen. “Ik zie de nevelstad in Vlaanderen heel veel potentieel in zich dragen. Die verwevenheid zou versterkt moeten worden.” Voor Boelens bestaat de veerkracht van de nevelstad uit de eigen identiteit en de verscheidenheid. Juist omdat deze verscheidenheid al in Vlaanderen aanwezig is, is het gemakkelijker om deze opnieuw te versterken. Boelens benadrukt hierbij dat de kernen niet te veel op zichzelf moeten blijven, maar zoveel mogelijk met elkaar in contact moeten komen om hun veerkracht te versterken.

Minstens zo belangrijk als de ruimtelijke structuur is het organisatievraagstuk. Zeker in Nederland is men al decennia bezig met het zoeken naar een nieuwe en beperktere rol voor de overheid in de ruimtelijke ordening. Een vaak geopperde oplossing is Publiek Private Samenwerking (PPS). Boelens hierover: “In Nederland is er op dit moment een heel terughoudende beweging naar PPS. De PPS in Nederland is midden jaren tachtig gestart. Toen had men 70% sociale woningbouw en 30% vrije sector. Sinds midden jaren tachtig is dit 30% sociale woningbouw ten opzichte van 70% vrije sector geworden en inmiddels ligt de verhouding nog wel schever. Oorspronkelijk was de bedoeling om die omslag publiek-privaat te financieren, dit is echter maar zeer ten dele gelukt. Bedoeling was om de private sector te laten meebetalen aan het groen, voorzieningen, infrastructuur, etcetera en sociale woningen in een gemengde wijk te ontwikkelen. Maar de private sector probeerde vooral het winstgevende deel van een ontwikkeling in handen te nemen en het minder winstgevende deel aan de overheid

over te laten. Er manifesteerde zich een ‘hit and run’ mentaliteit.” Willem Salet knikt instemmend en heeft een aanvulling: “PPS is van alle tijden en vind je in alle vormen. Maar de uitdaging ligt bij vraagstukken waarbij men collectieve actie wil hebben, waar niet vanzelf een goede structuur tot stand komt bewerkstelligen. Dat zie je vooral in de vraagstukken van regionalisering waar veel te weinig initiatief van collectieve actie op zit. Daarmee zeg ik niet dat de overheid dat moet doen, de overheid kan een conditionerende rol spelen.” Waarop Van den Broeck opmerkt: “Bij ons moeten de rechten van het individu absoluut eerst gevrijwaard worden. En die rechten worden voor een heel groot deel bepaald door het gewestplan dat er sinds de jaren zeventig is en nog steeds bestaat in licht gewijzigde vorm.” In Vlaanderen worstelt men eveneens met de verhouding tussen publiek en privaat. Er is recent een tendens om meer aan regionale visievorming te doen, maar tegelijkertijd moeten de rechten van het individu worden beschermd.

Zowel in Nederland als Vlaanderen zoekt men naar een heruitvinding van de relatie tussen markt en staat in de ruimtelijke planning. De Nederlandse overheden zoeken naar een antwoord op de vraag hoe je bedrijven haar rol kan laten overnemen, bijvoorbeeld door ‘uitnodigingsplanologie’. In Vlaanderen is er juist momentum ontstaan voor meer sturing door de overheid. Dit gaat niet zozeer om overheid als actieve ruimtelijke actor, maar als partij die met visievorming tracht contouren en zonerings te schetsen. De zoektocht naar de staat-markt-verhouding in de ruimtelijke planning is echter nog lang niet ten einde. Daarom vragen we de professoren hoe de ruimtelijke planning er in 2040 zou moeten uitzien. Het resultaat is een mengvorm van eigenschappen van het Nederlandse en Vlaamse planningsstelsel.

## **“In Vlaanderen staan de rechten van het individu voorop”** – Jef Van den Broeck

### **2040**

Salet trapt af met zijn visie op de toekomst van de ruimtelijke planning. “Ik denk dat we naar een geconditioneerde zelforganisatie moeten. Niet meer terug naar een centralistische regelgeving en planning van vroeger, maar je hebt wel indicaties nodig van die centrale overheid om dingen te bevorderen en andere dingen tegen te houden. En dat in beginsel toch wel heel sterk vanuit de samenleving en vanuit de gemeenten zelf inhoud gegeven moet worden aan die ruimtelijke organisatie. We zijn toe aan een nieuw model van zelfsturen. Ik ben het erg eens met het begrip van Maarten Hajer, de energieke samenleving.” “Daar ben ik het ten dele mee eens”, zegt Boelens. “Want Hajer redeneert toch vooral vanuit de overheid en niet vanuit de samenleving. Het gaat vaak om wat de overheid moet doen en niet hoe vanuit autonome ontwikkelingen in de samenleving meerwaarde kan worden bereikt. Cruciaal is hier hoe dat in plaats van individueel meer gezamenlijk kan. Derhalve een aanvulling: collectieve aansturing en coöperatieven. Niet überhaupt zelfsturing, maar collectieve zelfsturing. Je moet benoemen waar de grote vraagstukken van ruimtelijke collectieve actie

liggen. Daar heb je nieuwe vormen van samenleving voor nodig. Steden denken daar op dit moment al op een heel andere manier over, daar wordt veel meer in het belang van het collectief gedacht." Schreurs haakt hierop in en benadrukt het belang van sturing op verschillende schaalniveaus: "Als ik er één woord op mag plakken zou ik het policentrische zelfsturing noemen. Er zijn verschillende 'centra' en soorten van zelfsturing nodig, die verschillende vraagstukken aansturen die zich bovendien op verschillende schaalniveaus afspelen."

## **"We moeten toe naar policentrische zelfsturing"** – Jan Schreurs

Salet benadrukt dat het een enorme uitdaging is om het vernuft van de verschillende partijen in te zetten voor collectieve vraagstukken. "Daar zie je dat de centrale overheid op dit moment zegt: daar doen we niet aan mee, we trekken ons daar helemaal van terug. Als de gemeenten dan ook nog hun eigen marktrol kunnen gaan innemen, is het heel moeilijk om in samenwerking tot een gemeenschappelijk profiel te komen." Private partijen, de overheid en belangengroepen in een coöperatieve logica te laten samenwerken is een breed gedragen uitdaging voor zowel Nederland als Vlaanderen. Boelens ziet hier een tweeledige uitdaging: Vlaanderen moet meer collectief en coöperatief

worden en in Nederland gaat het vooral om het herstel van die coöperatiegedachte voorbij de bestaande institutionele 'lock-inns': "Ik denk dat revitalisatie zowel in Vlaanderen als Nederland moeilijk te doen is als daarin niet iets fundamenteel verandert. Ik denk dat het veel meer bottom-up moet gebeuren en via collectieve initiatieven." Schreurs ziet echter dat er in Vlaanderen onder de gezamenlijke druk van PPS en gemeenschappelijke Europese wetgeving steeds grotere productiestructuren opgezet worden die de coproductieve kracht van de kleinschalige productie die aanwezig is in Vlaanderen onderuit kan halen. De ruimtelijke planning in 2040 zou een mengvorm moeten zijn tussen regulering waar Nederland een sterke traditie in kent en de energie van de markt en burgers die van oudsher sterk aanwezig is in Vlaanderen. Nederland en Vlaanderen kunnen nog veel van elkaar leren. "Wij zijn elkaar aan het ontmoeten vanuit een marktkwaliteit en een gereguleerde kwaliteit", besluit Salet.

**Peter Pelzer (hoofdredacteur@agora-magazine.nl) is promovendus aan het departement Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht en hoofdredacteur van AGORA. Toon Dirckx (toon.dirckx@ees.kuleuven.be) is beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en wonen voor de Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) en doctorandus-onderzoeker aan de afdeling Geografie van de KU Leuven en redacteur van AGORA.**

ADVERTENTIE



**rijksuniversiteit  
groningen**

faculteit ruimtelijke  
wetenschappen



### **HERTA MACHTSCRIPTIEPRIJS 2013**

Bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen wordt in 2013 voor de achtste maal de Herta Machtscriptieprijs uitgereikt.

De prijs, een geldbedrag van €1000.- en een aandenken wordt naar verwachting op maandag 1 juli 2013 uitgereikt in Groningen. **De deadline voor het inleveren van scripties is 11 maart 2013.**

In 2012 is de prijs gewonnen door Jeroen Beekmans met zijn Engelstalige masterthesis: Check-In Urbanism. Exploring Gentrification through Four-square Activity.

De Scriptieprijs is bedoeld voor jong talent in de Ruimtelijke Wetenschappen en heeft als doel het bevorderen van culturele aspecten in en maatschappelijke relevantie van de ruimtelijke wetenschappen. In aanmerking komen scripties/ theses die niet ouder zijn dan 2 jaar en zijn beoordeeld met het cijfer 8 of hoger.

Alvast aanmelden? Vul het formulier op de website in, sla het op en mail het als bijlage naar:

[secr.cg-eg@rug.nl](mailto:secr.cg-eg@rug.nl). Kijk voor meer informatie, aanmelden en het reglement op [www.rug.nl/frw/onderwijs/scriptieprijs/index](http://www.rug.nl/frw/onderwijs/scriptieprijs/index)