

Sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid – Hoe maken we de omgevingstransitie een beetje leuk voor iedereen? – Geoffrey Vanderstraeten & Eda Nur Yilmaz

De opgaven voor de leefomgeving in Nederland en Vlaanderen zijn groot. Open ruimte verdwijnt nog steeds, de verharding neemt toe. En omdat het klimaat steeds grilliger wordt, moet we ons beter wapenen tegen hitte, droogte en wateroverlast. Ook is het dringend tijd om de slechte toestand van natuur te verbeteren en te zorgen dat het aantal soorten planten en dieren weer toeneemt.

Vlaanderen beschikt over een duidelijk lange termijnperspectief, dat is verwoord in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) en het Vlaams Klimaatadaptatieplan (VAP). De Vlamingen weten in welke richting hun omgeving moet evolueren. Steden, industriezones en landelijke gebieden zullen de komende decennia stevige transformaties ondergaan om de toekomstuitdagingen het hoofd te bieden. Hoewel een (gebrek aan) duidelijke langetermijnvisie een veel gehoord kritiekpunt is in Nederland, staat ook Nederland voor soortgelijke transformaties.

Het is geen geheim dat niet alle groepen binnen onze samenleving hier voor staan te springen. Van gele hesjes, onvrede rond de invoering van nieuwe mobiliteitsplannen, tot boerenprotesten tegen maatregelen vanwege de stikstofcrisis; het vormen intense uitingen van een groeiende frictie tussen beleid en samenleving.

Toch is het belangrijk dat iedereen wil én kan meestappen naar de omgeving van morgen. In Vlaanderen is daarom binnen de transitie ‘Omgeving voor de toekomst’ (één van de zeven prioriteiten binnen de Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling) een initiatief opgestart om te verkennen hoe de transitie sociaal rechtvaardig kan. Zodat iedereen kan profiteren van een duurzame leefomgeving en waar nodig initiatieven nemen om de rekening eerlijker te verdelen.

Sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid

Hoe maken we de omgevingstransitie een beetje leuk voor iedereen?

Geoffrey Vanderstraeten & Eda Nur Yilmaz

Stellingen

Beleidsmakers hebben vaak niet de juiste kennis van diverse leefwerelden, waardoor de antwoorden niet op maat zijn voor zij die er het meest baat bij hebben.

Bij het plannen en ontwerpen van onze omgeving worden ruimtelijk-technische randvoorwaarden vaak als belangrijker en verplicht gezien, sociale ambities eerder als "mooi meegenomen"

Het zijn vooral ambtenaren, professionals en experts die deelnemen aan 'participatie', terwijl de meest direct betrokken groepen in de samenleving hier vaak niet bij zijn aangehaakt

Geoffrey Vanderstraeten
Beleidsmedewerker Departement Omgeving
geoffrey.vanderstraeten@vlaanderen.be

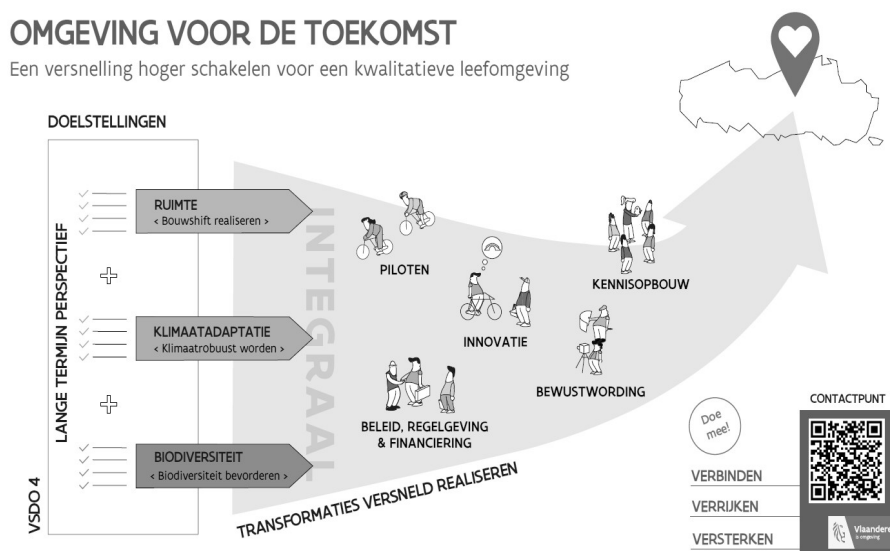
Eda Nur Yilmaz
Studente VUB / Stagiaire Departement Omgeving

Sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid

Hoe maken we de omgevingstransitie een beetje leuk voor iedereen?

In 2021 keurde de Vlaamse Regering de vierde Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling (VSDO4) goed. De basis voor de VSDO4 is de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties met 17 Sustainable Development Goals (SDG's). Met VSDO4 geeft de Vlaamse Regering gevolg aan de oproep van de Verenigde Naties om dit decennium versneld te werken aan duurzame oplossingen voor de grote maatschappelijke uitdagingen.

Om deze strategie te implementeren zet de Vlaamse Regering in op een aanpak gebaseerd op transitiemanagement. Ze formuleerde verschillende transitieprioriteiten om de grote omslag te realiseren, gaande van 'Industrie 4.0' tot 'Samen Leven in 2050'. De meest recente transitieprioriteit is 'Omgeving voor de toekomst'. De transitieprioriteit bestaat uit drie transitiewerven, namelijk (1) een bouwshift realiseren (gebiedsgericht verdichten en vergroenen), (2) klimaatrobuuster worden (de leefomgeving wapenen tegen klimaatverandering) en (3) biodiversiteit bevorderen (toestand natuur verbeteren en zorgen dat het aantal soorten planten en dieren weer toeneemt).



Figuur 1 – Transitieprioriteit 'Omgeving voor de toekomst'

De vooropgestelde transitie kan voor veel mensen stevig ingrijpen op de manier waarop ze leven en ondernemen. Soms zijn ook stevige investeringen nodig in privaat eigendom of in de bedrijfsvoering van ondernemers zoals landbouwers. Daarom heeft één van de projecten binnen de transitieprioriteit ook specifiek het doel om te garanderen dat dit een 'just transition' (rechtvaardige transitie) wordt, door de aandacht te leggen op de effecten van bepaalde maatregelen op sociale aspecten zoals betaalbaarheid, inclusie/exclusie, diversiteit, ... Het verkenningsproject 'sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid' is nog volop lopende, maar in deze paper schetsen we een aantal vaststellingen die komen uit de gesprekken, onderzoek en testcases die zijn gebeurd en geven van daaruit ook een eerste aanzet van aanpak om het Vlaamse omgevingsbeleid sociaal rechtvaardiger te maken. En die misschien ook Nederland kunnen inspireren.

‘Just transition’: wat is dat?

Ontstaan

De term ‘just transition’ is ontstaan in de jaren tachtig, wanneer het werd gebruikt in een Amerikaanse activistische, academische en politieke context, maar is sindsdien verspreid over de wereld. In de afgelopen jaren is de term algemeen bekend geworden in Europa, om de noodzaak over te brengen om bij shift naar een meer duurzame samenleving, zowel de voordelen als de lasten van klimaat- en milieumaatregelen eerlijk te verdelen. Door de jaren heen is de term ook globaler geworden. Literatuur en onderzoek rond just transition strekt zich uit van zowel lage inkomens als etnische en religieuze minderheden.¹

Momentum

Waarom horen we nu steeds meer over just transition? Net als Vlaanderen met de transitieprioriteit willen ook de EU, VN en andere landen en organisaties een versnelling hoger schakelen om de impact van klimaatverandering aan te pakken en de leefomgeving kwalitatief te verbeteren. Landen nemen daarom steeds strengere maatregelen om hun economie te verduurzamen, klimaatrobuuster te worden, etc. Dat betekent ook ongeziene veranderingen in hoe we sommige zaken aanpakken. Deze veranderingen kunnen bepaalde groepen in de samenleving pijn doen. En daarom groeit ook het momentum voor een just transition. Een klimaataanpak die nog meer druk legt bij de mensen die vandaag al het minste macht hebben, de mensen die zelf weinig aan klimaatverandering kunnen doen, is een oneerlijke transitie. Overheden begrijpen steeds meer dat ze daar wel iets over moeten zeggen.

Wat doen we reeds in Vlaanderen?

Het Vlaamse omgevingsbeleid en -recht bevat vandaag een aantal hefboomen inzake sociaal rechtvaardig beleid. Bij het opstellen van regelgeving zijn er waarborgen zoals de armoedetoets, waarbij bestaande en nieuw te ontwikkelen regelgeving er rekening wordt gehouden met mensen in armoede. Het kinder- en jongereneffectenrapport (JoKER) peilt naar de effecten van nieuwe regelgeving op kinderen en jongeren². Daarnaast bevat de omzendbrief ‘beleid en regelgevingsprocessen’ ook een rubriek in verband met ‘de vrijwaring van de grondrechten: de analyses van legitimiteit, geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid’, evenals een rubriek ‘gelijkheidsbeginsel’³. Verder zijn er ook enkele specifieke gunstregimes in het omgevingsrecht, zoals afwijkingsmogelijkheden voor bouwwerken in het kader van jeugdwerk en flexibele regelingen voor zorgwonen⁴. Hoewel er een breed generiek juridisch kader is voor sociaal rechtvaardig beleid, betekent het niet dat ze allemaal in de praktijk ten volle worden gehanteerd. Zo is de JoKER slechts een initiatief, en dus niet als verplicht verankerd in de regelgeving.

Op vlak van beleid gaat één van de kernkwaliteiten uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) over ‘inclusief samenwonen’, waarbij de nadruk wordt gelegd op hoe ruimtelijke ordening bijdraagt aan inclusief samenleven, en dat er moet worden gestreefd naar toegankelijkheid van groen, basisvoorzieningen en meer voor de meest kwetsbare groepen in de samenleving⁵.

¹ Carrión et al., 2022; Al-Kohlani & Campbell, 2021

² Departement Welzijn Volksgezondheid en Gezin, z.d.; Departement Cultuur, Jeugd & Media.

³ Omzendbrief VR 2019/11).

⁴ cfra artikel 3§2, 13° bvr 05/05/2000; Artikel 4.2.4 e.v. VCRO

⁵ Departement Omgeving, 2018, blz. 29

Casestudies

Bij het verkennen van wat sociaal rechtvaardig omgevingsbeleid kan zijn, zijn we aan de slag gegaan met een aantal case waarbij er vandaag een frictie heerst tussen beleid en sociale inclusie. Voor deze cases analyseerden we huidige beleid en regelgeving in Vlaanderen, voerden we gesprekken met academische experts en praktijkactoren en analyseerden we buitenlandse voorbeelden. Het doel bij deze casussen is niet om ze te evalueren, maar om ze te gebruiken als praktijkvoorbeelden hoe een sociale dimensie nu reeds gevat zit in omgevingsbeleid en -instrumenten, hoe we diverse groepen in de samenleving nu benaderen en hoe we dit eventueel kunnen aanvullen.

Cases ‘doelgroepen’

Bij drie cases stelden we een specifieke groep uit de samenleving centraal, waarbij we kijken naar de onderliggende mechanismen van het betrekken van die specifieke groepen voor de opmaak van omgevingsbeleid.

(1) vrouwen en genderminderheden

Genderplanning gaat over de het identificeren van de noden en lasten van vrouwen en genderminderheden bij planning, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid. Binnen deze groep komt Wenen als koploper naar voren in succesvolle genderinclusieve projecten⁶. In 1991 richtte Eva Kail, stadsadviseur en specialist in vrouwvriendelijke planning, het Weense Frauenburo op. Vandaag zien we dat gendermainstreaming ingebed is in de mentaliteit van de gemeente in Wenen. Als resultaat heeft Wenen invloed op verschillende steden, waaronder Amsterdam, waar men een ‘vrouwelijke blik’ opnam als apart onderdeel in de Omgevingsvisie 2050.

Genderplanning is niet louter op de ene doelgroep gericht, maar biedt voordelen voor verschillende groepen. Met genderplanning worden ook andere groepen overwogen en het houdt rekening met de inrichting van de openbare ruimte als geheel. Daar horen dus ook groenvoorzieningen en parken bij, die samen met kinderdagverblijven en scholen eenvoudig te voet, met de fiets en met het openbaar vervoer te bereiken zijn. De stad wordt zo eerlijk en effectief mogelijk gemaakt door zoveel mogelijk rekening te houden met alle groepen⁷.

Het realiseren en concretiseren van gendermainstreaming in het omgevingsbeleid is nog steeds een uitdaging, ondanks de focus op gendergelijkheidsbeleid en succesvolle initiatieven over de hele wereld. Anderzijds kunnen we uit deze analyse ook afleiden dat de strategie voor gendermainstreaming reeds succesvolle stappen heeft gezet.

(2) kinderen en jongeren

Er bestaan heel wat richtlijnen en handboeken over verschillende methoden en mechanismen voor het creëren van kindvriendelijke steden. Handboeken zoals die van Arup⁸ identificeren de belangrijkste uitdagingen van stedelijke kinderjaren: (1) verkeer en vervuiling, (2) hoogbouw en stadsuitbreiding, (3) misdaad, sociale angsten en risicoaversie, (4) onvoldoende en ongelijke toegang tot de stad, en (5) isolatie en intolerantie.

⁶ Graaff, 2022

⁷ ZEIT Online, 2021

⁸ Arup, 2017

Organisaties in België zoals De Ambrassade richten zich op het betrekken van kinderen en jongeren bij omgevingsbeleid. Een van de drie generatiedoelen binnen De Ambrassade is ruimte waarin zij de behoefte aan meer jeugdgerichte ruimte benadrukken, en de medewerking van jongeren om deze vorm te geven. Daarnaast hebben ze ook een belangrijke rol als brugfiguren die de belangen van kinderen en jongeren vertalen naar concrete adviezen en instrumenten die hen een stem geven in het beleid⁹.

Ruimtehelden is een participatief leerpakket over ruimtelijk bewustzijn volgens de principes van het BRV en het wonen van de toekomst op maat van jonge tieners, ontwikkeld door Kind & Samenleving in samenwerking met andere actoren, met steun van het Departement Omgeving. Gent loopt als stad voorop in kindvriendelijk omgevingsbeleid, dat samen met andere steden zoals Turnhout en Geel met trots het label ‘kindvriendelijke steden en gemeenten’ mag dragen¹⁰. Gent heeft bovendien ook een ‘toekomstvisie voor kinderen en jongeren in de openbare ruimte’ waarin ze een meer expliciete link leggen met andere beleidsdomeinen, waaronder participatie-, groen-, water-, klimaat- en mobiliteitsbeleid.

Er blijft een sterke vraag naar geloof in jeugdwerk, geloof in positieve resultaten als gevolg van kind- en jongerenparticipatie, opvoeding van kinderen over basale ruimtelijke concepten en sensibilisering van ontwikkelaars over de belangen van kinderen en jongeren.

(3) etnische en religieuze groepen

Formele religieuze plaatsen vormen vaak het middelpunt van de gemeenschapscohesie waar het leven van veel stadsbewoners om draait. Deze locaties bevatten vaak ook groen en natuurlijke elementen in een verder grijs stedelijk landschap. Daarom kunnen religieuze sites serieuzer worden opgenomen door stedenbouwkundigen en ontwerpers in het stedelijk weefsel.

Binnen de context van etnische groepen en omgevingsbeleid is er een brede literatuur van onderzoek naar de beleving van en toegang tot groen in de stad van etnische (minderheids)groepen. Onderzoek uit Engeland toont aan dat etnische minderheidsgroepen de voorkeur geven aan het bezoeken van groen in de stad als onderdeel van een groep in plaats van alleen, wat aantoont dat zowel individuele als relationele instanties onderzoekers kunnen helpen begrijpen hoe groengebruik varieert in relatie tot sociale relaties¹¹. Ander onderzoek benadrukt o.a. de relatie tussen bestaande machtsstructuren en een overheersend gevoel van structurele uitsluiting van etnische (minderheids)groepen. Ideeën om openbare ruimtes meer ‘race-equivalent’ te maken zijn: (1) rekening houden met de onrechtvaardige fundamenteën van de gebouwde omgeving en hoe deze te repareren, (2) het onderzoeken van tijdelijke oplossingen, (3) hergebruik in plaats van herbouw, en (4) gemeenschapsniveau workshops¹².

Cases ‘beleidsthema’s’

Bij drie andere cases lag de focus op **specifiek omgevingsbeleid** (beleid, instrumenten of regelgeving) op Vlaams niveau. Er werd bekeken hoe de samenleving in het algemeen betrokken wordt bij deze beleidsthema’s en instrumenten, om van daaruit een aantal vaststellingen en uiteindelijk verbetervoorstellen op dit specifieke beleid te formuleren.

⁹ Kind & Samenleving, z.d.-a

¹⁰ Stad Gent, z.d.; Kindvriendelijke steden & gemeente, z.d.

¹¹ Roe et al., 2016; Bell et al., 2014, van Slater, 2022

¹² Miranda, 2020

(1) erfgoedwaardering en -beheer

In het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen behoort ‘Erfgoed en landschappen’ tot één van de tien kernkwaliteiten voor een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving. Maar bij de waardering van onroerend erfgoed en het al dan niet behouden/restaureren/herbestemmen/afbreken bij ruimtelijke ontwikkelingen, ontbreekt vaak nog een sociale invalshoek. We moeten niet enkel rekenschap houden met het advies van experts (erfgoedkenners, architecten, enz.) maar ook oog hebben voor de sociale waarden die (diverse) burgers toekennen aan het erfgoed. Daarnaast is het belangrijk om bij het beheer en de randvoorwaarden die gesteld worden aan onroerend erfgoed oog te hebben voor kwetsbare doelgroepen. Zo zijn verschillende sociale woonwijken in Vlaanderen toe aan grondige renovatie. Verschillende zijn beschermd en vragen om extra ingrepen die druk zetten op de beperkte budgetten om deze renovaties kwaliteitsvol door te voeren. Sommige ingrepen worden bovendien verboden terwijl ze een duurzaam gebruik van de woning alsook de energiefactuur van de bewoner ten goede zouden komen.

Het besef dat ruimte en samenleving zich niet laten uitsplitsen, onderlijnt het belang van publieksparticipatie bij kwesties rond onroerend erfgoed. De waarde van onroerend erfgoed als ‘gemeenschappelijke hulpbron’ voor de ‘gemeenschap’ biedt dan het perspectief om tot een kader voor het beheer van dit erfgoed te komen. Een kader waarin alle actoren een actieve rol spelen in het onderhoud, het beheer en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke erfenis. De geïnstrumentaliseerde en gestandaardiseerde vormen van burgerparticipatie bij ontwikkelingsprojecten zijn hierop echter soms niet aangepast. Dit terwijl het aanboren van lokale collectieve kennis en de participatie van de inwoners in de kennisproductie en ruimtelijke visievorming belangrijke troeven kunnen vormen¹³.

Een belangrijke uitdaging blijft om zoveel inwoners als mogelijk bij het erfgoed te betrekken. Meer diversiteit – in de verhalen die worden verteld, in het programmeren van erfgoed en wijze van beheer – moet bijdragen aan het bereiken van een ander en meer divers publiek. Tegelijk kan zo een dialoog worden aangegaan en/of een genuanceerder beeld van de geschiedenis verkregen worden. De verbindende rol van (onroerend)erfgoed blijkt ook uit de werking van de erfgoedgemeenschappen, die een cruciale factor vormen om onroerend erfgoed voor de toekomst te behouden en duurzaam te beschermen¹⁴.

(2) stedenbouwkundige lasten

Niet enkel publieke actoren maken de stad. Integendeel, de meeste ruimtelijke projecten komen er op privaat initiatief. Stedenbouwkundige last vormt een instrument voor publieke overheden om een maatschappelijke return te vragen in ruil voor de winst die gemaakt wordt met een privaat bouwproject. Zo kan een gemeente een stedenbouwkundige last opleggen om een projectontwikkelaar te laten bijdragen aan een in natura, door grondafstand, door het realiseren van sociale woningen of het financieel bijdragen tot verbonden beleidsdoelstellingen.

Ondanks haar hoge potentieel in het bouwen aan sociaal-rechtvaardige ruimtelijke ontwikkeling blijft het instrument vandaag vaak onderbenut. Overheden weten vaak geen antwoord te geven op de vragen; hoe bepaal je de aard en schaal van deze last? Wanneer pas je ze wel of niet toe? Waar en voor

¹³ Devos 2016: 214-237

¹⁴ agentschap Onroerend Erfgoed 2016

wie wordt deze maatschappelijke return gerealiseerd? Het instrument biedt mogelijkheden om een deel van de winstmarge van de ontwikkelaar af te romen en in te zetten voor noden van specifieke doelgroepen en dus sociaal meer rechtvaardige transformaties. Het instrument is weliswaar de uitkomst van een onderhandeling tussen overheid en ontwikkelaar. Directe participatie van burgers en doelgroepen in deze onderhandeling lijkt niet aangewezen omdat dit het instrument sterk zal verzwaken (meer planlast, ook voor de ontwikkelaar). De plannende overheid zal in het planproces wensen en noden van burgers en doelgroepen moeten capteren om deze kennis mee te kunnen nemen naar de onderhandelingstafel.

Omdat nog maar een kleine groep steden en gemeenten stedenbouwkundige lasten structureel inzet, lijkt de eerste stap de inzet van het instrument te stimuleren. Tegelijk kan de vraag gesteld worden of deze manier van werken, waarbij met een instrument iets achteraf moet 'afgedwongen' worden, de beste werkwijze is? Meer inzetten op een kwalitatieve vooronderhandelingen, waarbij de wensen van de plannende overheid reeds mee zit in het project van de ontwikkelaar zonder afdwingen achteraf, lijkt hier het uiteindelijke streven.

(3) openbare onderzoeken

We kennen allemaal de gele posters op straat. Zij kondigen een 'openbaar onderzoek' aan voor een omgevingsvergunning. Het nodigt iedereen uit om het dossier van een ruimtelijk project in te kijken en, indien iemand dit wenst, binnen de 30 dagen standpunten, opmerkingen of bezwaren in te dienen die worden overgebracht aan het gemeentebestuur. In theorie vormen deze gele posters en het daaraan gekoppelde openbaar onderzoek een betekenisvolle uitnodiging voor 'iedereen' om zich uit te spreken over ruimtelijke projecten in hun leefomgeving. In praktijk dringen enkele vragen zich op. Wie voelt zich aangesproken door deze posters? Wie heeft de tijd en vaardigheden om deze technische dossiers door te nemen, de impact op hun leefomgeving in te schatten en hun standpunt te formuleren opdat deze een gewicht krijgt in de beoordeling en ontwikkeling van een ruimtelijk project? Vormt het instrument een vergroting of verenging van de democratische inspraak in de ontwikkeling van onze leefomgeving?

Het openbaar onderzoek is een formele procedurele stap in een planproces. De bevoegde overheid heeft op dit moment reeds een afweging gemaakt en de burger krijgt nog een (laatste) mogelijkheid om zijn/haar zienswijze te formuleren. De focus ligt hier dus op 'reageren' op iets wat reeds grotendeels beslist is. Maar als we als overheid zinnige feedback willen moeten we ook het 'informereren' en capteren van argumenten vroeger in het traject beter vormgeven. Het voortraject is daarom veel belangrijker omdat de bevoegde overheid hier nog ruimte heeft om in het plan rekenschap te geven aan ideeën, wensen en problemen van doelgroepen op wie het plan impact heeft. En ook om een discussie te voeren over de verdeling van lusten en lasten. Indien lusten en lasten duidelijk neerslaan bij een specifieke groep, moet een oprechte oefening worden gedaan om voorstellen te formuleren voor een zo rechtvaardig mogelijke verdeling.

Waar loopt het nog mis? Een aantal vaststellingen

Vanuit de gevoerde analyses, gesprekken en casestudies kwamen we tot een aantal overkoepelende vaststellingen waar het vandaag nog mis loopt in het streven naar een just transition in Vlaanderen.

Vaststelling 1: een ongelijk vraagstuk

Omgevingsbeleid botst steeds vaker op de sociale realiteiten waarin zij tot uitvoering moet komen. En dat op twee fronten. Ten eerste, aan de kant van het vraagstuk, is het belangrijk te erkennen dat zowel de oorzaken en (huidige en toekomstige) gevolgen van onder andere de klimaatverandering ongelijk verdeeld zijn in onze samenleving. Meer specifiek is de bijdrage tot deze ecologische problemen maar ook de kwetsbaarheid en mogelijkheden om zich te beschermen ongelijk verdeeld. Zo zorgen mensen met een laag inkomen wereldwijd en ook in België bijvoorbeeld niet enkel voor slechts een fractie van de uitstoot in vergelijking met mensen met een hoog inkomen. Ook wonen zij vaker in buurten met een hogere luchtvervuiling en minder groen en hebben ze niet de middelen om hun huis aan te passen of om te verhuizen naar een andere plek¹⁵. Naast sociaal-economische factoren toont onderzoek aan dat ook leeftijd, gender, etniciteit, opleidingsniveau, fysieke en mentale situatie van personen, geografische positie belangrijke assen vormen om de ongelijke bijdrage tot de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering te analyseren¹⁶. Deze ongelijke realiteit vormt een complexiteit bij het werkelijk begrijpen van de uitdaging en het uitrollen van beleid onder een volledige samenleving.

Vaststelling 2: een ongelijk antwoord

Ten tweede, aan de kant van het beleid dat een antwoord op deze uitdagingen moet bieden, zien we ook een ongelijkheid. Dit is niet enkel het geval voor de erkenning, de deelname aan en het gewicht op processen van probleemdefiniëring, kennisopbouw en beleidsontwikkeling, uitrol en handhaving. Ook bestaat er, bijgevolg, een ongelijkheid in de verdeling van de kosten en baten van dit beleid. Zo wijst recent onderzoek bijvoorbeeld uit dat de helft van de Vlaamse huiseigenaars de investeringen nodig om de energieprestatie van hun woning op 2050, niet zelf kunnen financieren. Premies en subsidies maken hier vaak weinig verschil en bereiken vooral de hoogste 50% inkomens, de ondersten blijven letterlijk in de koude staan. Ook hebben beleidsmakers niet de juiste kennis van diverse leefwerelden, waardoor de antwoorden niet op maat zijn voor zij die er het meest baat bij hebben.

Vaststelling 3: techniciteit van beleid verhindert de sociale dimensie

Omgevingsbeleid wordt ook sterk (milieu)technisch geformuleerd, met zeer technische instrumenten zoals milieueffectenrapporten of openbare onderzoeken. Terwijl de sociale dimensie vaak gaat over emotie, waardering, ... Beleidsmaatregelen hebben vaak weinig betekenis voor de burger. Ze zijn vaak een normatief kader, met verboden, verplichtingen of normen maar met te weinig een zinvol verhaal waarom het voor verschillende groepen in de samenleving nuttig is. Bij het plannen en ontwerpen van publieke ruimte worden ruimtelijk-technische randvoorwaarden vaak als belangrijker en verplicht gezien dan de sociale ambities voor een plek, die eerder als "mooi meegenomen" beschouwd worden.

Vaststelling 4: we weten niet hoe samen te werken met mensen

Naast te technisch is beleid ook vaak nog zeer abstract. Dat maakt het voor de burger niet evident in te schatten wat dat precies betekent. Wanneer 'participatie' wordt georganiseerd rond dat beleid, is vaak dan het risico dat vooral ambtenaren, professionals en experts aan zulke dialogen deelnemen, terwijl de meest direct betrokken groepen in de samenleving hier niet bij zijn aangehaakt. De dialogen vergen ook skills die veel gewone burgers niet in hun dagdagelijkse leven inzetten. En dus vaak zich ook niet comfortabel bij voelen. Hierdoor wordt de stem van verschillende groepen burgers mogelijk nog onvoldoende gehoord. Opvallend is bijvoorbeeld hoe het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen uitvoerig

¹⁵ Lévy, P. Z., Vanhille, J., Goedemé, T., & Verbist, G., 2021

¹⁶ Bennett et al., 2017, Yilmaz, 2022

ingaat op hoe Vlaanderen de samenwerking ziet met de lokale besturen. Maar nergens schrijven we hoe we de samenwerking met ‘mensen’, burgers, de samenleving zien.

Vaststelling 5: veel creatieve experimenten, geen structurele aanpak

Nochtans onderzoeken en experimenteren we steeds meer met creatieve methoden voor het betrekken van burger bij het maken en uitvoeren van omgevingsbeleid. Van kleine projecten om samen bomen te planten of tegels te wippen, tot het ondersteunen van wijkcoöperaties, vormen van collectief beheer of burgerpanels. Maar vaak is hier geen overkoepelende, doordachte, structurele aanpak rond, zoals die wel is bij de meer procedurele vormen van participatie. Het zijn nog te vaak losse, afzonderlijke initiatieven. Dat maakt dat er ook te weinig feedbackloops zijn naar de overheid over deze creatieve methoden en van daaruit ook te weinig een leerproces over de inzet ervan in een structurele aanpak.

Naar een aanpak voor een sociaal rechtvaardige transitie

Om te garanderen dat de transitie sociaal rechtvaardig is, kunnen we ons niet enkel beperken tot een front-end-aanpak waarbij het bestaand op een betere manier wordt uitgelegd om het draagvlak te vergroten. De uitdaging vraagt een back-end-aanpak waarbij ook de beleidsproductie, uitrol en handhaving worden herdacht met een grotere gevoeligheid voor de complexe en diverse sociale realiteiten waarin het beleid moet landen. Meer dan een ‘extra’, bezit het betrekken van ondergerepresenteerde doelgroepen in de beleidscyclus het potentieel om andere, creatieve en innovatieve oplossingen te zoeken voor omgevingsvraagstukken. Om dit potentieel te ontsluiten en bij te dragen tot meer inclusiever en zo hopelijk ook effectiever beleid hebben we nood aan innovatie op twee vlakken.

Inhoudelijke innovatie

Ten eerste vraagt het om een inhoudelijke innovatie om het omgevingsbeleid op te laden met denkwijzen en facetten die vernieuwend en ongehoord waren in de dominante productie van omgevingsbeleid. Het kan voortbouwen op inspanningen die reeds gebeuren met onder andere het opnemen van ‘inclusief samenwonen’ als een kernkwaliteit van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Het dwingt ons om de inhoudelijke scope van het beleid te verruimen door te schuiven van een intra- tot een intergenerationeel perspectief, een one-issue-beleid naar ecosystemisch denken, van socio-economische naar intersectionele ongelijkheid, van lokale naar internationale dynamieken. Op die manier werken we aan een grotere gevoeligheid voor de verdeling van de impact van de bouwshift of klimaatverandering bouwen we aan een ‘distributieve rechtvaardigheid’.

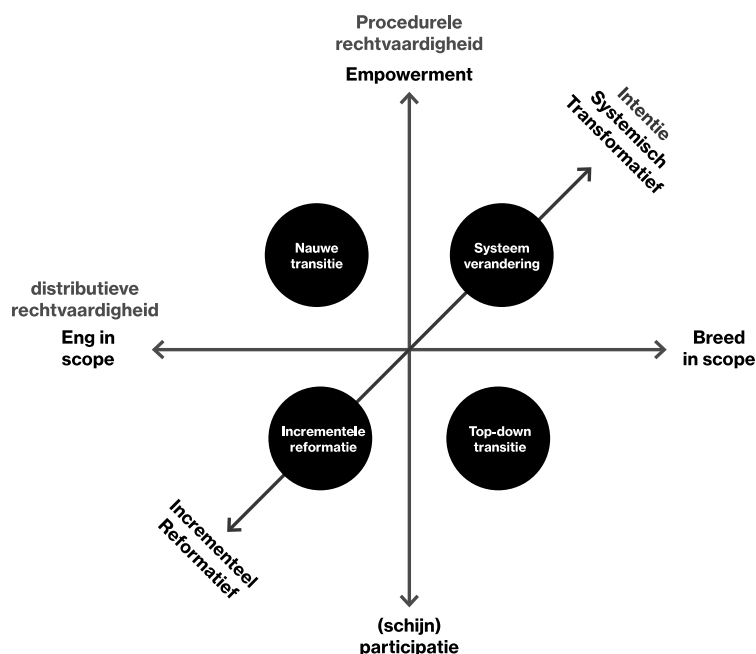
Procesinnovatie

Ten tweede vraagt deze uitdaging om de nodige procesinnovatie. Eerder dan het eenmalig of ad-hoc inspireren van het omgevingsbeleid vraagt het om de structurele inbedding van blinde vlekken en ongehoorde perspectieven in de beleidsvorming, uitrol en handhaving van beleid, instrumenten en regelgeving. Deze innovaties streven naar een beweging van ontbrekende of schijnparticipatie naar het ‘empoweren’ van ondergerepresenteerde doelgroepen om het beleid vorm te geven en uit te dragen in diverse gemeenschappen. Zo bouwen we aan een grotere ‘procedurele rechtvaardigheid’.

Naar een inclusieve en effectieve transitie

Combineren we distributieve en procedurele rechtvaardigheid als assen op een assenkruis dan komen we tot vier vormen van transitie. Deze vormen van transitie bewegen zich opnieuw op twee assen. Ten eerste bewegen zij van reformatie (het beperken van de ongewenste sociale effecten van huidige

instellingen en beleid) tot transformatie(het herdenken van instellingen en beleid). Ook bewegen zij van incrementele of stapsgewijze verandering tot systemische verandering. Dit theoretisch kader moet ons helpen om een gelaagde en precieze analyse te maken van de sociale dimensie van omgevingsbeleid als ook het meer intentioneel verbeelden, oriënteren en evalueren van nieuwsoortige beleidsvoering en het bepalen van succesfactoren hierbij.



Figuur 2 – Framework for Just Transitions (gebaseerd op CSIF&CIF, 2021)

Het geeft ons niet enkel grip op de manieren waarop we niet over de buitenste cirkel van Raworth's donut-economie gaan, en zo de ecologische grenzen van onze planeet respecteren.

Ook helpt het ons on het ontwikkelen van een strategie om niet over de binnenste cirkel of het 'sociaal fundament' te gaan. Om niet enkel basisbehoeften als water, voedsel en energie te voorzien maar ook sociale en gendergelijkheid, rechtvaardigheid en een politieke stem te voorzien, voor iedereen. Meer specifiek biedt het ons binnen deze opdracht een kompas voor de inhoudelijke en procedurele analyse van de geselecteerde cases en de ontwikkeling van andere, creatieve en innovatieve visies en praktijken voor een inclusieve en effectieve transitie naar een omgeving voor de toekomst.

Slotreflectie

Om een just transition te realiseren zullen we niet kunnen wegblijven van de pijn en frustratie die er zal zijn bij groepen in de samenleving. Het zoeken naar draagvlak volstaat hiervoor niet meer en is als begrip en aanpak te zwak om die transitie te begeleiden. We zullen spanningsvelden moeten durven benoemen en hier ook dialoog op gaan voeren, in plaats van ze uit de weg te willen gaan. We dienen het beleid te herijken op een aantal van die spanningsvelden en deze als basis te nemen voor de roadmap om een andere richting uit te slaan. Pas dan zullen we een transitie kunnen realiseren die een beetje leuk is voor iedereen.