



Transitiemanagement voor duurzaam wonen en bouwen. Ervaringen en context van het Vlaamse DuWoBo-proces

Erik Paredis

Centrum voor Duurzame Ontwikkeling – Universiteit Gent

Mei 2011 – Working Paper n° 40

Het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling is één van de veertien Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek die in januari 2007 werden opgericht door de Vlaamse regering. Het bestaat uit vier onderzoeksgroepen van drie universiteiten (GEGSD-KUL, HIVA-KUL, MEKO-VUB, CDO-UGent).

Contact:

Secretariaat Steunpunt Duurzame Ontwikkeling
Katholieke Universiteit Leuven
Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 – bus 5300
B – 3000 Leuven
Tel.: (32) 016 32 31 28
Fax: (32) 016 32 33 44
Email: SteunpuntDO@kuleuven.be
Website: www.steunpuntdo.be

Deze paper werd geschreven als onderdeel van twee onderzoeksprojecten van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, namelijk project 5 ‘Duurzame productie- en consumptiepatronen in Vlaanderen: de mogelijkheden van systeeminnovatie’ en project 6 ‘Transitiemanagement als instrument voor een langetermijnbeleid rond duurzame ontwikkeling’

E-mail: Erik.Paredis@UGent.be



Vrije Universiteit Brussel



Inhoud

1. Inleiding: probleemstelling en analysekader	1
2. De aanloop: voorgeschiedenis en context van het DuWoBo-proces	3
2.1. De politieke weg naar DuWoBo	3
2.1.1. Het Vlaamse niveau: beleidslijnen samenknopen	3
2.1.2. De provincies als voortrekker	4
2.2. Duurzamere niches binnen een sterk verankerde en historisch gegroeide woon- en bouwpraktijk	5
2.2.1. Eerste aanzetten tot duurzamer wonen en bouwen	5
2.2.2. De groei van het huidige woon- en bouwregime	6
2.3. Enkele tussentijdse vaststellingen	11
3. Transitiemanagement in de praktijk: DuWoBo zoekt zijn weg in een snel evoluerende omgeving	12
3.1. Het DuWoBo-proces tussen 2004 en 2011	12
3.1.1. Fase 1: probleemanalyse en streefbeelden (oktober 2004 – december 2005)	12
3.1.2. Fase 2: naar transitiepaden en experimenten (januari – december 2006)	15
3.1.3. Fase 3: de agenda proberen realiseren (januari 2007 – voorjaar 2009)	18
3.1.4. Fase 4: zoektocht onder DAR (voorjaar 2009 – nu)	21
3.1.5. Tussentijdse vaststellingen: dynamiek, terugval en enkele spanningen onder de oppervlakte	29
3.2. De context van DuWoBo: een woon- en bouwsysteem in volle evolutie	33
3.2.1. Energie als drijvende kracht	34
3.2.2. Andere evoluties	37
3.2.3. Uitdagingen voor de nabije toekomst	41
4. Besluiten: vele wegen naar verandering en de rol van een transitieproces	44
Bibliografie	51
Annex 1. Interviews	53
Annex 2. Achtergrond over het analysekader	54

1. Inleiding: probleemstelling en analysekader

Vlaanderen experimenteert al enkele jaren in zijn beleid met zogenaamd “transitiemanagement” (TM). In 2004 werd daarmee een eerste proces opgezet rond duurzaam wonen en bouwen (het DuWoBo-proces), in 2006 een tweede proces rond duurzaam materialenbeheer (het Plan C proces). De belangstelling voor deze beleidsaanpak is de laatste jaren snel gegroeid. De nieuwe Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO) voorziet bijvoorbeeld bovenop de twee bestaande nog vier nieuwe transitieprocessen (voeding en landbouw dat startend is, energie, mobiliteit, gezondheidszorg). Binnen Vlaanderen in Actie (ViA) wil men ook een reeks processen versnellen met behulp van transitiemanagement.

Binnen het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling (www.steunpuntdo.be) is er de afgelopen jaren geprobeerd een beter inzicht te ontwikkelen in wat transities eigenlijk zijn en hoe ze beïnvloed kunnen worden, welke kennis er gegroeid is in de internationale wetenschappelijke literatuur over transities en wat de stand van zaken is van lopende beleidsprocessen. Wat dat laatste thema betreft, werd er in november 2011 een uitgebreide analyse gepubliceerd van de ervaringen in Plan C¹.

Deze paper is een aanzet om ook voor het DuWoBo-proces een beter inzicht te krijgen in de rol die een TM-proces speelt in de heroriëntatie van beleid en van de bouw- en woonpraktijk naar meer duurzaamheid. Het is niet alleen de bedoeling in kaart te brengen wat er is gebeurd, maar ook hoe en waarom. Zo’n reconstructie kan de inzichten verdiepen in hoe veranderingsprocessen zich afspelen, er kunnen een aantal lessen uit gehaald worden voor beleid en andere actoren, er kunnen een aantal aanbevelingen aan gekoppeld worden voor beleid of andere actoren.

Belangrijk is bovendien dat het niet de bedoeling is louter het verhaal van het DuWoBo-transitieproces te vertellen, maar dat te situeren in de huidige kenmerken van het woon- en bouwregime en de aan de gang zijnde ontwikkelingen, en in het ruimere landschap waarin zich dat alles bevindt. De situering in die context is belangrijk omdat ze recht doet aan de complexiteit van een veranderingsproces. Uit voorgaand onderzoek (o.a. in Nederland; eigen onderzoek naar Plan C) blijkt dat de rol die een TM-proces kan spelen, beïnvloed wordt door o.a.:

- de interne functionering van het proces (dynamiek tussen en strategieën van actoren, discoursontwikkeling, institutionele structuur, beschikbaarheid middelen...)
- evoluties in de externe context (beleidsontwikkelingen op verschillende niveaus, evoluties in praktijken zoals bouwpraktijken, positionering van externe actoren...)
- de manier waarop actoren in het TM-proces omgaan met die contextuele ontwikkelingen en erin slagen ze te verbinden aan hun eigen doelstellingen.

De reconstructie probeert dit zo goed mogelijk te weerspiegelen en te begrijpen hoe zo’n verschillende dynamieken op elkaar inspelen.

De analyse wordt onderbouwd door twee analytische kaders, het ene uit de transitiewetenschap, het andere uit politieke wetenschappen. Het multilevelperspectief (MLP) uit transitiestudies laat toe een maatschappelijk systeem (zoals het woon- en bouwsysteem) te analyseren in verschillende niveaus (landschap, regime, niches) en daarmee het DuWoBo-proces te situeren en in zijn context te zetten. De beleidsarrangementenbenadering uit beleidsstudies brengt de verschillende dimensies van een beleidsarrangement in kaart (actoren, middelen, regels, discours) en laat toe om zo gedetailleerder te zien waar er verandering plaats vindt. In de casebeschrijving die hierna

¹ Zie http://www.steunpuntdo.be/papers/Working%20paper%2026_Paredis.pdf voor het rapport hierover.

volgt, is geen verdere toelichting gegeven bij dit analysekader. Voor meer uitleg verwijs ik naar Annex 2. Zie ook de al vermelde studie over Plan C.

De analyse is gebaseerd op literatuurstudie, documentstudie, interviews en participerende observatie gedurende verschillende jaren. Voor de interviews zie Annex 1. Verschillende ontwerpversies van de tekst werden in januari en februari 2012 bezorgd aan de belangrijkste deelnemers van het DuWoBo-proces, met vraag om commentaar. Op 5 maart 2012 werd de analyse gepresenteerd en bediscussieerd tijdens een “verdiepingsdag” over het DuWoBo-proces. Ook deze commentaren werden verwerkt.

De tekst is als volgt opgebouwd:

- Deel 2 gaat in op de voorgeschiedenis en context van het DuWoBo-proces. Er worden drie grote thema's behandeld: de beleidsaanloop naar DuWoBo, de stand van zaken rond duurzaam wonen en bouwen vóór DuWoBo, en een aantal structurerende kenmerken van het bouw- en woonregime waarin het DuWoBo-proces terecht kwam.
- Deel 3 geeft enerzijds een schets van het DuWoBo-proces, anderzijds van de snel veranderende context qua beleid en praktijk waarin het proces zich momenteel bevindt. DuWoBo is zelf een actor in die veranderingsprocessen, maar heeft ze uiteraard niet onder controle en moet er dus zijn weg in zoeken.
- Deel 4 trekt een aantal conclusies en kijkt vooruit.

Bij het uitschrijven van de tekst ben ik uitgegaan van een zekere vertrouwdheid bij de lezer met het denkkader van transitie. Er wordt dus nergens uitgebreid stil gestaan bij wat een transitie nu precies is of hoe transitiemanagement in elkaar zit. Ik verwijs daarvoor naar vorige papers van het Steunpunt (Paredis 2008, 2009, 2010) en natuurlijk naar de internationale literatuur (bijvoorbeeld Grin et al. 2010, Loorbach 2007, Geels 2005).

2. De aanloop: voorgeschiedenis en context van het DuWoBo-proces

Het transitieproces DuWoBo ging van start in oktober 2004 en had een dubbele bedoeling: enerzijds een toekomstvisie ontwikkelen over duurzaam wonen en bouwen in Vlaanderen en die visie vertalen naar een agenda met lange termijn doelstellingen en korte termijn acties, anderzijds de toepasbaarheid van transitieprocesmanagement in Vlaanderen uittesten en zien onder welke condities die nieuwe beleidsaanpak kon functioneren (Peeters 2004). Het idee om met een TM-proces rond wonen en bouwen te starten, kwam niet zomaar uit de lucht vallen, noch beleidsmatig, noch vanuit het oogpunt van ontwikkelingen in de bouwsector. In dit deel ga ik in op die voorontwikkelingen. Deel 2.1. gaat in op voorontwikkelingen op beleidsvlak. Deel 2.2. trekt de blik ruimer open en kijkt eerst naar wat er in de woon- en bouwpraktijk aan het bewegen was. In transitieterminologie zou men het over de ‘niches’ hebben die aan het groeien waren. Daarnaast geeft dit deel een beknopte schets van de historische ontwikkeling van het woon- en bouw‘regime’², met een aantal structurele kenmerken die niet zomaar te wijzigen zijn, maar waarop transitieprocessen toch zullen proberen invloed uit te oefenen. Deel 2.3. trekt een aantal tussentijdse conclusies.

2.1. De politieke weg naar DuWoBo

De beleidsimpulsen voor duurzaam wonen en bouwen vertrekken in eerste instantie vanuit het beleidsdomein leefmilieu. In de aanloop naar het DuWoBo-proces komen er verschillende beleidsstromen samen op Vlaams vlak. Ondertussen ontwikkelt er zich ook op provinciaal vlak een begin van beleid.

2.1.1. Het Vlaamse niveau: beleidslijnen samenknopen

De meeste impulsen om een beleid rond duurzaam wonen en bouwen op de sporen te krijgen, komen uit de milieuhoek. Half jaren ’90 zijn de eerste sporen terug te vinden in het eerste Uitvoeringsplan Bouw- en Sloopafval (1995-2000). Het uitgangspunt is dat bouwactiviteiten voor een grote afvalstroom zorgen, die op dat moment nog voor een groot deel gestort of verbrand wordt. Het UBS heeft daarom als doel om tegen 2000 tot 75% van het bouw- en sloopafval te recupereren. Een paar jaar later verschijnt de doelgroep bouw ook in het Milieubeleidsplan 1997-2001. Het plan wil inzetten op informatieverspreiding over duurzaam bouwen en op verankering van duurzaam bouwen in bouwregelgeving en fiscaliteit. Ook al raakt dit niet uitgevoerd, toch verdwijnt de doelgroep bouw opnieuw uit het derde Milieubeleidsplan 2003-2007.

Ondertussen waren er in het Vlaamse parlement wel een aantal signalen om het beleid rond duurzaam bouwen te versterken. Een eerste voorstel tot resolutie dateert van 1999 (Quintelier c.s.), een tweede identiek voorstel – onder de volgende legislatuur – van 2000 (Decaluwe c.s.). De bekommernis in de resoluties ligt vooral bij milieuverontreiniging en gezondheid. Het uitgangspunt van de resoluties is dat er belangrijke materiaal-, energie- en waterstromen gepaard gaan met bouwen en wonen, en dat sommige gebruikte materialen risico’s voor de gezondheid inhouden. Om milieuverontreiniging en gezondheidsrisico’s aan te pakken, vragen de

² In het transitiedenken wordt de term ‘regime’ gebruikt voor de dominante praktijken, denkwijzen, beleid, actoren, technologieën in een systeem. Tijdens een transitie gaat het regime diepgaand wijzigen. Een belangrijke factor in verandering is de groeiende invloed van niches. ‘Niches’ zijn radicale innovaties, praktijken en technologieën die sterk afwijken van de gangbare manier van doen, nieuwe manieren om maatschappelijke behoeften in te vullen,.

initiatiefnemende parlementairen om in te zetten op informatiecampagnes, vormingsinitiatieven voor particulieren en professionelen, onderzoeksprogramma's en eenvormige etikettering van bouwmaterialen en betere milieureglementering.

Nog voor de resolutie is goedgekeurd, neemt de Vlaamse Regering op voorstel van Minister van Leefmilieu Dua op 9 maart 2001 de beslissing om een onderzoeksproject bouwen en wonen te laten uitvoeren. Het project moet binnen- en buitenlandse knowhow en bestaande netwerken en structuren inventariseren en de basis leggen voor “de structurele uitbouw van een geïntegreerd platform of steunpunt rond duurzaam wonen en bouwen”. Daarbij is het de bedoeling alle bevoegde beleidsdomeinen en administraties te laten samenwerken. De beslissing blijft echter enkele jaren onuitgevoerd liggen en het duurt tot februari 2004 alvorens de toenmalige Minister van Leefmilieu Sannen een schrijven richt aan OVAM om de regeringsbeslissing uit te voeren in het kader van een nieuw uitvoeringsplan bouw- en sloopafval. Uiteindelijk is het echter niet OVAM dat het project uitvoert – OVAM stond ook weigerachtig tegenover het idee omdat het te ver buiten het afvalbeleid lag – , maar wordt het geïnitieerd vanuit de milieuadministratie Aminoal (nu LNE).

De link naar LNE verloopt via een omweg, met name via het Milieubeleidsplan 2003-2007. Dat bevat een project – Project 1 – waarin onder de titel “voorradenbeheer” gepleit wordt voor de ontwikkeling van een langetermijnbeleid voor duurzame ontwikkeling. Om dit project operationeel te maken wordt in het Milieujaarprogramma van 2004 voorgesteld te experimenteren met systeeminnovatie en transitiemanagement, en daarbij duurzaam bouwen als testcase te nemen. De suggestie om te beginnen experimenteren met transitiemanagement was tijdens het openbaar onderzoek over het Milieubeleidsplan geopperd door de SERV (advies 10 juni 2002) en de MINA-raad (advies 4 juli 2002) en het idee was ook al enkele keren opgedoken in studies (De Jonge 2003, Van Humbeeck 2003, Van Humbeeck e.a. 2003). Ilse Dries, op dat moment lid van het planningsteam van LNE en onder andere verantwoordelijk voor de opvolging van interactief beleid, krijgt de opdracht een antwoord te formuleren op de vraag van de adviesraden. Zij schrijft in mei 2004 een TWOL-bestek³ uit om een consortium te zoeken dat de TM-opdracht kan uitvoeren. Duurzaam wonen en bouwen wordt als inhoudelijk thema gekozen. Die keuze laat toe twee vliegen in één klap te slaan: ingaan op de vraag naar een nieuwsoortige beleidsaanpak via transitiemanagement in het kader van het Milieubeleidsplan 2003-2007 en tegelijkertijd uitvoering geven aan de regeringsbeslissing van 2001.

Op Vlaams vlak worden op die manier dus een aantal beleidslijnen in het milieudomein aan elkaar geknoopt om te komen tot de start van wat in 2004 het DuWoBo-transitiemanagementproces zal worden. DuWoBo wordt daarmee het eerste gecoördineerde beleidsinitiatief rond duurzaam wonen en bouwen vanuit de Vlaamse overheid.

2.1.2. De provincies als voortrekker

Ondertussen was er al een en ander in beweging op een ander beleidsniveau, met name het provinciale. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig beginnen de provincies een aantal activiteiten op te zetten rond duurzaam wonen en bouwen. Zo verschijnt in 1998 de eerste brochure in Vlaanderen over duurzaam bouwen gepubliceerd door een overheid, onder de titel

³ TWOL, Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu. Dit zijn middelen die LNE ter beschikking heeft om gericht beleidsondersteunend onderzoek te laten doen. In dit geval werd ‘onderzoek’ ruim geïnterpreteerd als een collectief zoekproces van maatschappelijke actoren.

Tips op een rij over duurzaam en financieel haalbaar bouwen en verbouwen. Voor inhoud en schrijfwerk zoeken de provinciale duurzaamheidsambtenaren samenwerking met VIBE, het Vlaams Instituut voor Bio-Ecologisch Bouwen en Wonen. Het discours over duurzaam bouwen is daardoor meteen breed, conform de visie van VIBE: de brochure behandelt onder andere de thema's energie, water, materialen, ruimtelijke ordening. Ze ontvangt wel scherpe kritiek uit de hoek van de materiaalproducenten omwille van de aanduiding "af te raden" voor een aantal kunststoffen. Toch blijven de provincies de brochure verspreiden. In 2003 volgt er een tweede brochure vanuit de provincies, opnieuw geschreven door VIBE, maar deze keer met ondersteuning van en feedback door een bredere groep (zoals VVSG, Gezinsbond, Dialoog). Het verhaal blijft breed, maar het discours over bio-ecologische materialen wordt genuanceerder gebracht⁴.

Het vroege engagement van de provincies in het duurzaam bouwen verhaal heeft ten dele te maken met profilering in het kader van het kerntakendebat, dat rond de eeuwwisseling fel opkwam en waarin de meerwaarde van het provinciale beleidsniveau in vraag werd gesteld. De provincies lagen niet rechtstreeks aan de basis van het DuWoBo-proces, maar als actief beleidsniveau droegen ze wel bij aan een versnelling in het debat. Tot vandaag zijn ze een rol blijven spelen, momenteel vooral via de provinciale steunpunten duurzaam wonen en bouwen, die een uitvloeisel zijn van het DuWoBo-proces (zie verder o.a. onder 3.1.4).

2.2. Duurzamere niches binnen een sterk verankerde en historisch gegroeide woon- en bouwpraktijk

Het provinciale verhaal toont dat op het moment dat het DuWoBo-proces in 2004 startte als beleidsinitiatief vanuit de Vlaamse overheid, er al een en ander in beweging was op het terrein. Het gaat op dat moment nog altijd over relatief kleine niches binnen een woon- en bouwregime dat in de loop van de decennia na de tweede wereldoorlog vorm heeft gekregen.

2.2.1. Eerste aanzetten tot duurzamer wonen en bouwen

Net als in andere Europese landen⁵ ligt de vroege aanzet van wat we nu duurzaam wonen en bouwen noemen bij een aantal architecten en activisten die in de loop van de jaren zeventig op zoek gingen naar andere bouwtechnieken en woonstijlen. De belangrijkste directe redenen om anders te gaan bouwen lagen enerzijds bij de energiecrisis uit de jaren zeventig, anderzijds bij bezorgdheden over gezondheid en ongezonde materialen (asbest, verf...), maar vaak paste die zoektocht ook in een breder totaalbeeld van wat een duurzamere maatschappij zou moeten worden: kleinschaliger, decentraler georganiseerd, gebouwd op samenwerking, ecologisch inpasbaar, werkend met zogenaamde 'zachte' technologieën.

Er bestond in die jaren een circuit van cursussen rond allerlei aspecten van duurzamer bouwen die onder andere georganiseerd werden door de volkshogescholen Elcker-Ik en door Dialoog vzw. Dialoog richtte in 1977 ook het tijdschrift *De Koevoet* op waarin de meeste thema's die nu nog spelen in duurzaam wonen en bouwen (energie, materialen, water, ...) aan bod kwamen. In 1981 werd het Genootschap Gezond Bouwen en Wonen opgericht, dat in 1996 werd omgedoopt

⁴ Dat het materialenvraagstuk een gevoelige kwestie blijft, blijkt uit het feit dat West-Vlaanderen een eigen versie van de tweede brochure uitbrengt waarin door de verantwoordelijke West-Vlaamse député één zinnetje geschrapt is. Met name een zin op p. 18 over synthetische bouwmaterialen: "Hoewel de chemische industrie inspanningen levert op het energiegebruik in de sector te verminderen, kennen deze grondstoffen een vrij energie-intensieve en milieuvervuilende productie, en intensieve ingrepen."

⁵ Zie bijvoorbeeld Smith (2005, 2007) en Lovell (2008) voor Groot-Brittannië.

tot VIBE. Het Genootschap legde aanvankelijk vooral de nadruk op ‘natuurlijke’ en gezonde materialen. Milieubewustzijn en gezondheid bleven ook later bij VIBE voorop staan, maar in de loop van de jaren is men vier componenten van duurzaam bouwen beginnen benadrukken: ruimtegebruik, energiehuishouding, waterhuishouding, materialengebruik.

Vanaf midden jaren negentig begonnen initiatieven rond duurzaam bouwen snel toe te nemen. In 1998 begon Dialoog met BouwTeams, waarbij particulieren konden leren over isolatie, ventilatie, keuzes op vlak van verwarming en sanitair warm water, waterbesparing en duurzame materiaalkeuze. Eveneens in 1998 organiseerde de Bond Beter Leefmilieu voor het eerst opendeurdagen in energiezuinige woningen: geïnteresseerde bouwers en verbouwers konden daar rechtstreeks met de bewoners over hun ervaringen praten. Het blijft ook niet bij individuele woningbouw. Midden jaren negentig was De Zonnige Kempen de eerste sociale huisvestingsmaatschappij die consequent ging inzetten op energiezuinige woningbouw en hernieuwbare energietechnologie (o.a. zonneboilers). In de bedrijfswereld trokken Oxfam Wereldwinkels veel aandacht met hun eco-bedrijfsgebouw dat in 1999 in gebruik werd genomen. In 2002 volgde er nog een initiatief dat invloedrijk zou worden, namelijk het Passiefhuisplatform. Geïnspireerd door wat er met name in Duitstalig Europa gebeurde rond energiezuinig bouwen en het ‘Passivhaus’ dat daar ingang begon te vinden, stichtten een aantal bedrijven en organisaties het Php met de bedoeling de technische kennis over passiefbouw te vergroten, informatie over het concept te verspreiden en te waken over de kwaliteitsvolle toepassing ervan.

Op politiek vlak waren met de federale en regionale verkiezingen van 1999 ondertussen groene partijen in de federale en regionale regeringen gekomen. Dit verhoogde de politieke aandacht voor duurzame thema’s en maakte het iets makkelijker voor nichespelers om politieke aandacht te krijgen.

Hoewel de reguliere bouwsector rond de eeuwwisseling nog nauwelijks aandacht besteedde aan duurzamer bouwen, begon men toch stilaan het belang in te zien van mee de discussie te voeren over het thema en binnen de sector de bewustmaking te vergroten. De groei van duurzaam bouwen in o.a. Nederland en Duitsland wees ook op marktpotentieel. Het WTCB – als wetenschappelijk instituut van de bouwsector goed op de hoogte van de verschillende ontwikkelingen – nam daarom rond 2000 het initiatief een Centrum Duurzaam Bouwen (Cedubo vzw) voor te bereiden, dat uiteindelijk in 2002 werd opgericht. Cedubo richt zich zowel op particulieren, overheid als bouwprofessionals om hen informatie op maat te bieden, om allerlei activiteiten op te zetten, maar ook om de visie op duurzaam bouwen verder te ontwikkelen.

2.2.2. De groei van het huidige woon- en bouwregime

De geschetste ontwikkelingen zijn kleine aanzetten naar verandering in een stevig ingeworteld woon- en bouwregime dat al vanaf de negentiende eeuw vorm aan het krijgen was, maar dat na de tweede wereldoorlog een versnelling heeft doorgemaakt. Bij het begin van het DuWoBo-proces werd er een systeemanalyse gemaakt van het bestaande woon- en bouwsysteem anno 2005 (zie ook verder 3.1.1). Het ideaalbeeld van de vrijstaande woning met tuin aan de rand van de stad of op het platteland kwam daarbij naar voren als één van de prominente kenmerken van het huidige systeem. Vanuit transitieperspectief is het echter belangrijk in te zien dat dat beeld van de Vlaming met de baksteen in zijn maag geen genetisch kenmerk of vaststaand gegeven is. Het is historisch gegroeid door hoe in de loop van de jaren regelgeving vorm gekregen heeft, hoe de organisatie van de woon- en bouwmarkt het gedrag van marktactoren beïnvloed heeft, hoe

maatschappelijke keuzes en sociaal-culturele waarden hieraan vorm gegeven hebben. Ik beperkt me hier tot een aantal grote historische lijnen van hoe het systeem vorm gekregen heeft. Het is binnen deze context dat een verduurzaming van het systeem en een TM-proces zoals DuWoBo zijn weg moet zoeken.

Antistedelijke mentaliteit en beleid

Twee centrale sturende krachten in de ontwikkeling van het woon- en bouwsysteem zijn enerzijds het antistedelijke beleid dat in België al sinds de negentiende eeuw werd gevoerd, en anderzijds de heropbouw na de tweede wereldoorlog en de sociaaleconomische keuzes daarin. Met de kwalificatie ‘antistedelijk beleid’ (Kesteloot 2003, Loeckx en De Meulder 2003) wordt verwezen naar het feit dat vooral de katholieke partij, maar later ook socialistische politici, de stad als problematisch zagen en daarom hun achterban er wilden weghouden. De stad was een plaats van verloedering, zedelijk verval, sociale en politieke agitatie. De katholieke machtsbasis bevond zich in de kleinere gemeenten en op het platteland. De uitbouw van een dicht (buurt)spoorwegennet en goedkope spoorabbonnementen voor arbeiders (1869) waren een onderdeel van de strategie om enerzijds de arbeiders wel naar de stedelijke industrie te brengen, maar ze anderzijds toch ook gedeeltelijk buiten de stad en de invloed van het socialisme te houden. Na de bloedige sociale onlusten van 1886 keurt de regering een reeks sociale wetten goed, waaronder ook de eerste wet op de huisvesting van 9 augustus 1889 die het voor arbeider mogelijk maakt goedkoop een woning in eigendom te verwerven (Doms e.a. 2001). Een individuele woning per gezin werd toen al als ideaal naar voren geschoven, onder andere omdat arbeiders daarmee zelf een deeltje van de bezittende klasse werden en omdat de nood om een lening af te betalen de zin in stakingen zou kunnen verminderen (Kesteloot 2003). Later, vooral in het interbellum, proberen socialisten op hun beurt de onleefbaarheid van de stad op te vangen met collectieve projecten zoals tuinvijken en sociale wooncomplexen, eveneens aan de rand van de stad. De woonomgeving en collectieve voorzieningen moesten hier primeren, organisatorisch en financieel gedragen door huurderscoöperatieven, maar door praktische moeilijkheden en nieuwe beleidsoriëntaties blijft het model beperkt qua impact (Doms e.a. 2001).

Expansie en ruimtegebruik

Na de tweede wereldoorlog blijkt vooral het katholieke model succesvol, niet in het minst omdat het het best past bij de heropbouw en de sociaaleconomische keuzes die daarbij gemaakt worden. Met het naoorlogse sociale pact tussen overheid, werkgevers en werknemers was het de bedoeling de welvaartsgroei te stimuleren door de koopkracht en zekerheid van de arbeiders te verhogen en een afzetmarkt voor de massaproductie van de industrie te creëren. Eigendomsverwerving in bouwgrond, een eigen woning en de aankoop van een auto maken hier integraal deel van uit. De wet de Taeye (1948) wordt als een sleutelement beschouwd in die ontwikkeling, omdat ze met een aankooppremie, een bouwpremie en staatswaarborg voor een hypothecaire lening de verwerving van bouwgrond en een eigen woning mogelijk maakt. Het gaat daarbij om kleinere woningen, vooral gericht op gezinnen met bescheiden inkomens. Midden jaren vijftig wordt de regeling uitgebreid naar middelgrote woningen en wordt ze ook toegankelijk voor zelfstandigen (Bonnarens e.a. 2009). De bouwpremies worden een “hoeksteen van de typisch Belgische eigendomsverwerving via individuele nieuwbouw” (Kesteloot 2003, p. 22). Het beleid heeft daarbij zowel economische doelstellingen op het oog – namelijk via bouwactiviteit de economie stimuleren (Doms e.a. 2001) – als politieke, in de zin dat eigendomsverwerving ook sociale stabiliteit bevordert (Reynebeau 1999).

Een combinatie van met elkaar verbonden factoren zorgt er vervolgens voor dat sinds de jaren vijftig België – en vooral Vlaanderen – een enorme suburbanisatie en stadsvlucht kent. Al die

nieuwbouw vraagt immers nieuwe bouwgrond, die in eerste instantie aan de rand van de steden of op het platteland gezocht wordt, want daar zijn de gronden goedkoop. Zonder privévervoer – en dus de aanschaf van een auto – is wonen, leven en werken in de stadsrand en op het platteland niet mogelijk, maar dit wordt voor de pendelaars nooit problematisch doordat de overheid vanaf begin jaren zestig massaal investeert in autowegen en nieuwe wegen. Vlaanderen groeit zo stilaan uit tot de regio met het dichtste wegennet van Europa. Bovendien is er tot begin jaren zestig geen sprake van ruimtelijke planning, zodat de woningen verspreid raken langs wegen en nieuwe verkavelingen. In 1962 wordt de wet op de ruimtelijke ordening goedgekeurd, die o.a. hiërarchisch geordende plannen van aanleg tussen beleidsniveaus introduceert en procedures voor het bekomen van verkavelings- en bouwvergunningen, maar dat stopt de wildgroei aan bebouwing niet. In 1972 volgt een KB dat gewestplannen oplegt en op basis waarvan Vlaanderen in 25 gewesten wordt ingedeeld, waarna het duurt tot eind jaren zeventig voor er ook gewestplannen liggen. Tot in de verste uithoeken van het landelijk gebied worden in die gewestplannen zones als woonzone ingekleurd (Grietens 2009) en die worden ook stelselmatig aangesneden. Zo kan Vlaanderen beschreven worden met termen als ‘nevelstad’, ‘diffuse stad’ en ‘netwerkstedelijkheid’ (Loeckx en De Meulder 2003). Tegenover die ruimtelijk wildgroei en de ermee verbonden mobiliteitsproblemen staat wel “dat België weinig woningnood kende en dat zijn bewoners ruim konden leven, ieder als een heer in zijn kasteeltje” (Reynebeau 1999, p. 155).

Het is pas in 1997 dat er met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een echte visie op ruimtelijke ontwikkeling wordt vastgelegd, met daaraan gekoppeld ruimtelijke uitvoeringsplannen die de visie op het terrein moeten vertalen. Het RSV wil een verdere versnippering van de Vlaamse ruimte tegengaan, o.a. door een onderscheid te maken tussen stedelijke gebieden en het buitengebied. De steden moeten terug aantrekkelijk worden om in te wonen en de nog overblijvende open ruimte moet beschermd worden. Dit heeft gevolgen voor het wonen: het RSV stelt dat minstens 60% van de nieuwe woningen in steden gerealiseerd moet worden, tegenover maximum 40% in het buitengebied. Zo was de verdeling in 1991 en deze RSV-doelstelling wil daarmee die situatie proberen handhaven. In stedelijk gebied moet de minimale woondichtheid daarbij op 25 woningen per hectare liggen en in het buitengebied op minimum 15 woningen per hectare. Dynamieken die gedurende decennia vorm gekregen hebben, blijken echter niet zomaar om te buigen. Er wordt het laatste decennium wel veel geïnvesteerd in de steden en die winnen een deel van hun aantrekkelijkheid terug, maar toch blijft de suburbanisatie voortgaan. Het beleid is er op dit vlak dus niet in geslaagd een trendbreuk te realiseren. Projecties van de verwachte vraag naar woningen en het aanbod aan gronden, leren dat er meer dan voldoende percelen beschikbaar zijn tussen nu en 2040. Maar toch is er een ernstig probleem: “De onbebouwde percelen in Vlaanderen bieden theoretisch nog ruimte voor 614.000 bouwmogelijkheden, alleen nog maar voor nieuwbouw (gesteld dat we ze zouden inzetten op ruimteverslindende wijze als voorheen). Belangrijk, en bepalend voor de ruimtelijke ontwikkeling van wonen, is natuurlijk de ligging van deze bouwmogelijkheden. Een vijfde van de oppervlakte is gelegen in steden, 43% in de kernen van het buitengebied, maar ook 31% in linten of verspreide bebouwing. Deze verdeling strookt dus niet met de doelstellingen van het ruimtelijk beleid” (Afdeling Woonbeleid 2011, p. 26).

Wonen

In tegenstelling tot de grote beleidsaandacht voor individuele woningbouw en eigendomsverwerving van een huis, is er naar sociale woningbouw en de huurmarkt altijd minder aandacht gegaan. In 1949 was wel de wet Brunfaut gestemd, die gezien kan worden als een socialistische tegenhanger van de Wet De Taeye. Ze maakte de financiering van de sociale huisvesting en van infrastructuurwerken in sociale woonwijken mogelijk. Maar in de periode 1950-1979 liggen de overheidsuitgaven ter ondersteuning van eigendomsverwerving beduidend

hoger dan die voor huurbeleid en saneringsbeleid (resp. 60%, 37% en 5% van het overheidsbudget) (Doms e.a. 2001). Na de regionalisering van het huisvestingsbeleid in 1980 wijzigt dit enigszins doordat de Vlaamse overheid de klassieke financiering van de sociale huisvesting aanvult met nieuwe subsidieprogramma's (ibid.). Een belangrijk moment voor het woonbeleid is 1997 wanneer het woonbeleid in Vlaanderen een decretale basis krijgt met de Vlaamse Wooncode. Die stelt dat het woonbeleid als doel heeft dat iedereen menswaardig moet kunnen wonen en wil daartoe "de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid" bevorderen (VWC, art. 3). Toch is het zo dat als gevolg van de historische keuzes er een tweedeling in de Vlaamse woonmarkt is geslopen. De beleidsfocus op woningverwerving heeft zich als droombeeld in het hoofd van de Vlaming genesteld, zodat "alle huishoudens die enigszins in de mogelijkheid zijn, zo snel mogelijk de stap naar het eigenaarschap zetten" (Afdeling Woonbeleid 2011, p. 5). Met een sociale huurmarkt die slechts een aandeel van 6% haalt, is vooral de private huurmarkt problematisch geworden, omdat ze "geëvolueerd is tot een restsector van huishoudens die niet over de middelen beschikken om eigenaar te worden en geen toegang krijgen tot de sociale huisvesting (hoewel ze vaak wel tot de doelgroep behoren)" (ibid., p. 6). De voorkeur van de Vlaming voor een eigen woning, liefst vrijstaand en buiten de stad, is zichtbaar in de cijfers (De Decker e.a. 2010): 74,4% van de woningen is in eigendom, 18,5% is private huur en 5,6% is sociale huur. Verder zijn van de Vlaamse woningen er net geen 80% eengezinswoningen en 20% appartementachtigen, 42% van de Vlaamse woningen zijn van het type 'open bebouwing', 26% zijn halfopen bebouwing en 32% zijn rijwoningen. In de steden liggen deze cijfers anders: het aantal rijwoningen ligt er hoger, de huurmarkt is groter en Gent en Antwerpen hebben meer dan 50% appartementen.

Milieuaspecten

De kenmerken van dat woonmodel leiden tot een groot energie- en ruimtegebruik, maar milieuprestaties zijn in al die jaren zelden een overweging in het bouwregime, al komen er in de jaren negentig onder druk van de energie- en de afvalproblematiek wel een aantal regels. Tot begin jaren zeventig was energiegebruik geen bekommernis omdat fossiele brandstoffen zo goedkoop waren dat energiezuinig bouwen economisch niet te verantwoorden was (Hens en Janssens 2005). Ondanks de energiecrisis neemt België ook daarna geen initiatieven om rationeel energiegebruik in de bouw en de woning te bevorderen. Pas in september 1992 komt er een Vlaams Isolatie-decreet, met in het eerste jaar de eis een K65-norm te halen bij nieuwbouw en vanaf september 1993 een K55 norm. Vooral omdat er geen enkele controle en handhaving is en de regels dus vlot overtreden worden, maar ook omdat technische kennis ontbreekt en de informatie voor bouwers ontoereikend is, is er nauwelijks verschil in isolatiekwaliteit voor en na het decreet (ibid.). Eind jaren negentig verstrengt de handhaving wel iets, maar in 2004 is de K55-norm nog altijd wet.

In het afvalbeleid wordt er meer succes behaald. Begin jaren negentig begint dat zich te oriënteren op de afvalhiërarchie. Het afvaldecreet uit 1981 wordt in 1994 grondig herschreven en voorziet de invoering van sectorale plannen met gerichte doelstellingen. Bouw- en sloopafval is één van de omvangrijkste afvalstromen. In 1995 wordt zo het Uitvoeringsplan Bouw- en Sloopafval goedgekeurd dat als voornaamste doelstellingen heeft enerzijds de hoeveelheid aangeboden afval te beperken en anderzijds zoveel mogelijk afval nuttig toe te passen in plaats van het te storten of te verbranden. Door de invoering van onder andere stortverboden en hoge storkosten gaat de sector zich heroriënteren in de behandeling van zijn afval. Tegen 2005 is de nuttige toepassing en hergebruik van materialen uit bouw- en sloopafval gestegen van 40% naar 85%, en is het storten dus drastisch teruggebracht. Dit wordt algemeen als een succes beschouwd en zet Vlaanderen vooraan in Europa, maar het zwakke punt blijft dat de beperking van de

hoeveelheid afval en de samenstelling van het sloop- en bouwafval onvoldoende onder controle zijn (OVAM 2007).

De bouwsector⁶

In de loop van de decennia heeft de bouwsector ondertussen een eigen organisatievorm gekregen. De sector is altijd gekenmerkt geweest door een grote verscheidenheid aan bedrijfstypes en bedrijfsgroottes. Wanneer in de jaren vijftig de economie terug op gang komt, schakelt ook België zich in in de toenemende internationalisering (met de Benelux en de EEG als typevoorbeelden). De Wet op de Regionale Expansie uit 1959 voorziet in een reeks steunmaatregelen voor de modernisering en oprichting van ondernemingen. De schaalvergroting heeft onder andere als gevolg dat de vele kleine bedrijven in de bouwsector moeilijke tijden tegemoet gaan. De bouwhausse tengevolge van de wereldtentoonstelling Expo'58 kwam bovendien vooral de grote bouwbedrijven ten goede. "In de aanloop naar Expo'58 legden de vakbonden in 1957 harde eisen op tafel bij de paritaire onderhandelingen, die ze kracht bijzetten door stakingen te organiseren. De arbeiders wilden uiteraard hun graantje meepikken van de economische groei. Hierop werden vanuit werkgeverszijde een aantal toegevingen gedaan, zonder echter rekening te houden met de specifieke situatie van kleine ondernemingen, die over heel wat minder middelen beschikten" (Bonnarens e.a. 2009, p. 16-17). Het zou de directe aanleiding worden om in 1959 in de schoot van het Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV) NaCeBo op te richten, de Nationale Centrale van Hout- en Bouwbedrijven, die een tegengewicht moest vormen vanuit de KMO-sector tegen de Confederatie Bouw waar vooral de grote bouwbedrijven het voor het zeggen hadden. NaCeBo is ondertussen omgevormd tot Bouwunie, maar Confederatie Bouw en de Bouwunie horen nog altijd tot de voornaamste belangenorganisaties in de bouwsector. In 1959 werd ook het Wetenschappelijk en Technisch Centrum voor het Bouwbedrijf (WTCB) opgericht dat met onderzoek en voorlichting de kwaliteit en de productiviteit in de sector moest stimuleren. Achterliggende gedachte was dat onderzoek en ontwikkeling op niveau van het individuele bedrijf onmogelijk is, maar dat collectief onderzoek wel kansen biedt. Het WTCB heeft ook invloed doordat het in de loop van de jaren heel wat studies heeft verricht in de opdracht van de overheid waarop nieuwe reglementering of normering gebouwd is. Ook het Fonds voor Vakopleiding in de Bouwnijverheid (1965) moest bijdragen aan kwaliteitsverbetering door opleiding van arbeiders te verbeteren. Andere invloedrijke belangenorganisaties in de sector zijn onder andere de Beroepsvereniging van de Vastgoedsector (BVS), die de vastgoedontwikkelaars, verkavelaars en vastgoedbeleggers van België groepeerde, het Algemeen Eigenaars Syndicaat (AES), dat de belangen van de vastgoedeigenaars vertegenwoordigt, en de Belgische Bouwmaterialenproducenten (BMP), en de Vlaamse Architectenorganisatie (NAV).

De regelgeving waarmee de sector te maken krijgt in de decennia na de oorlog is er vooral op gericht de sector economisch gezond te houden en de sociale en werkomstandigheden te verbeteren. Een constante is bijvoorbeeld de strijd tegen zwartwerk. Wanneer in de jaren vijftig lonen en sociale lasten stijgen en wanneer de vijfdaagse week wordt ingevoerd, doet dat het zwartwerk toenemen. De wet op het ambachtsregister (1956) verplicht elke ambachtsman zich te laten registreren en de Vestigingswet (1958) definieert voor een hele reeks beroepen (waaronder vele uit het bouwbedrijf) minimumeisen op vlak van beroeps- en bedrijfskennis. In 1960 volgde nog een wet op het sluikwerk. Wanneer door de economische crisis in de jaren zeventig de koopkracht daalt en bouwkosten stijgen, worden de wetten op sluikwerk (1976) en de registratiewetgeving (1978) verstrengd. In 2007 wordt de Vestigingswet grondig gemoderniseerd, waarbij de sector er voor pleit en erin slaagt om de toegangsreglementering voor bouwberoepen te behouden.

⁶ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Bonnarens e.a. (2009).

In de loop van de jaren komt er op verschillende nieuwe terreinen regelgeving bij (ruimtelijke ordening, milieu, veiligheid), maar die hebben tot de eeuwwisseling de bouwsector nog niet fundamenteel in nieuwe richtingen gestuurd.

2.3. Enkele tussentijdse vaststellingen

Deze beknopte historische schets van de ontwikkeling van het woon- en bouwsysteem is uiteraard onvolledig, maar hij toont toch aan hoe het regime rond wonen en bouwen geen natuurlijk gegeven is, maar gegroeid is uit een combinatie van o.a. bewuste beleidskeuzes (of soms een bewust gebrek aan keuzes), gedrag van actoren in het systeem, en ontwikkelingen waarop actoren slechts beperkte invloed hebben en waaraan ze zich aanpassen of waarop ze reageren (zoals economische ontwikkelingspatronen). Het overheersende discours sinds de tweede wereldoorlog definieert de eigendom van een vrijstaande gezinswoning met tuin aan de rand van de stad of op het platteland als het ideale woonbeeld van de Vlaming. De overheid heeft dit beeld via regelgeving en financiële stimulansen ook bijzonder actief gepromoot. Om het model ook in de praktijk te brengen was er een zeer liberaal ruimtelijke beleid nodig en massale investeringen in mobiliteitsinfrastructuur. Vlaanderen heeft zo het dichtste wegennet van Europa gekregen met een overal aanwezige, verspreide bebouwing. De grote vraag naar woningen en gebouweninfrastructuur heeft een diverse bouwsector gecreëerd waarin voornamelijk traditionele prijs-kwaliteitsnormen gelden.

Naast dit overheersende model zijn er twee tegendiscoursen en afwijkende woon- en bouwpraktijken te onderscheiden. Het eerste is oorspronkelijk socialistisch geïnspireerd en legt de nadruk op collectieve woonvormen, collectieve voorzieningen en sociale woningbouw. Dit model heeft zich niet tot een echt alternatief ontwikkeld, maar is ingebed geraakt in het dominante model en functioneert als een aanvulling daarop om in de mate van het mogelijke sociale woonproblemen op te vangen. Het tweede tegendiscours is veel recenter en vertrekt voornamelijk vanuit ecologische en gezondheidsbekkernissen. In dit discours en de ermee verbonden bouwpraktijk ligt vooral de nadruk op anders omgaan met energie, water en materialen in de bouw. Al wijkt het op deze punten sterk af van het dominante regime en kan het daardoor als een typische niche omschreven worden, het is toch in zekere mate verzoenbaar met het bouwregime – vooral met de ruimtelijke en mobiliteitscomponent – doordat het ook bij deze duurzamere woningen meestal om nieuwbouw met tuin buiten de stad gaat. Het is wel voornamelijk dit discours en de ermee verbonden bouwpraktijk die mee aan de basis liggen van wat momenteel als “duurzaam wonen en bouwen” bekend staat.

Vanuit een beleidsperspectief bekeken, ligt de aanzet tot dit duurzamer wonen en bouwen in het milieubeleid. In het Vlaamse afvalbeleid wordt vanaf midden jaren negentig eerst de problematiek van bouw- en sloofafval aangepakt. De Vlaamse regering beslist in 2001 om een onderzoeksproject over duurzaam wonen en bouwen op te starten, zowel om de milieuproblemen (materiaal-, energie- en waterstromen) als de gezondheidsrisico's van bepaalde bouwmaterialen in aan te pakken. In 2004 zal die beslissing uiteindelijk uitgevoerd worden via de omweg van de strategische milieubeleidsplanning. Daarbij wordt de vraag om voor het langetermijn milieubeleid (het MINA3-plan) te beginnen experimenteren met transitiemanagement gecombineerd met de beslissing uit 2001 om het DuWoBo-proces te starten. De provincies gingen op dit vlak het Vlaamse niveau vooraf omdat ze al sinds 1998 informatie naar de burgers verspreidden over duurzaam bouwen en verbouwen. Daarvoor maakten ze voornamelijk gebruik van de expertise van een nichespeler (VIBE).

3. Transitiemanagement in de praktijk: DuWoBo zoekt zijn weg in een snel evoluerende omgeving

Toen het DuWoBo-proces in 2004 van start ging bestonden er, zoals boven getoond, een aantal niches en een beginnende praktijk van duurzaam bouwen en waren er op beleidsvlak een paar voorzichtige signalen gegeven van interesse in de problematiek. Een geïntegreerde beleidsvisie bestond niet en ook de woon- en bouwsector had geen geïntegreerde agenda en benadering. Het DuWoBo-proces had de ambitie daartoe minstens een aanzet te geven. Het startte vanuit langetermijnambities in het kader van het milieubeleid en koppelde dat aan de regeringsbeslissing uit 2001 om een basis te leggen voor een geïntegreerd platform rond duurzaam wonen en bouwen. In dit deel wordt eerst een overzicht gegeven van het proces dat DuWoBo sinds 2004 doorlopen heeft. Daarna gaan we in op een aantal grote evoluties in de woon- en bouwwereld die sinds de eeuwwisseling een belangrijke sturende rol uitoefenen en het hele systeem in beweging gebracht hebben. Die evoluties hebben op hun beurt weer gevolgen voor de huidige positie en rol van het DuWoBo-proces.

3.1. Het DuWoBo-proces tussen 2004 en 2011

Een proces proberen vatten door het in stukjes te kappen, heeft altijd iets arbitrairs. Dat geldt ook voor de volgende beschrijving van het DuWoBo-proces in vier fases. De fases zijn opgehangen aan een aantal sleutelmomenten in het proces. Fase 1 omvat de samenkomsten van de oorspronkelijke transitiearena met als belangrijke ankerpunten de uitwerking van een probleemanalyse en de formulering van een visie op grote lijnen. In fase 2 werd de arena uitgebreid met nieuwe deelnemers die in een reeks werkgroepen transitiepaden uitwerken en experimenten voorstellen. De fase eindigt met de presentatie van de transitieagenda *Vlaanderen in de steigers* eind 2006. In fase 3 worden de eerste acties ondernomen om de agenda uit te voeren, met als belangrijk moment de formele overhandiging van de agenda aan de nieuwe Minister-President Kris Peeters in november 2007. Ondertussen worden de eerste projecten opgestart en probeert men de transitieagenda op verschillende fora binnen te loodsen. De vierde fase begint in het voorjaar van 2009 wanneer de politiekadministratieve bevoegdheid over het DuWoBo-proces en het duurzaam woon- en bouwbeleid wordt overgedragen van de Minister van Leefmilieu en het departement LNE naar de Minister-President en de Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR).

3.1.1. Fase 1: probleemanalyse en streefbeelden (oktober 2004 – december 2005)

Zoals boven beschreven (2.1.1), werd er in 2004 door LNE een TWOL-studie uitgeschreven om een transitiemanagementproces op te zetten rond duurzaam wonen en bouwen. De opdracht wordt gegund aan een consortium onder leiding van twee Nederlandse onderzoeksinstituten, ICIS (Jan Rotmans, Derk Loorbach) en TNO (Martin van de Lindt). De keuze is vrij logisch want ICIS is de grondlegger van transitiemanagement als beleidsbenadering. Vlaamse partners zijn CDO (UGent) en de consultant Pantopicon (met zaakvoerders die eveneens een ICIS-achtergrond hebben). Dit consortium krijgt de opdracht om een TM-proces op te zetten dat tegen eind 2006 moet uitmonden in een transitieagenda met de 'klassieke' TM-ingrediënten: een toekomstvisie voor wonen en bouwen, transitiepaden tussen het heden en die visie, en experimenten om de visie in de praktijk te beginnen brengen. Het proces wordt verder begeleid door een ambtelijke groep met vertegenwoordigers uit verschillende administraties, met Ilse Dries (LNE) als projectverantwoordelijke. De toestemming om de opdracht aan het consortium toe te

kennen wordt ondertekend op de laatste dag in functie van de groene leefmilieuminister Tavernier, maar het DuWoBo-proces wordt onder de volgende Vlaamse regering (juli 2004 – oktober 2007) – met Kris Peeters als Minister van Leefmilieu – meteen opgenomen in de beleidsnota.

Het project start in oktober 2004 met de voorbereiding van een systeemanalyse van het woon- en bouwsysteem, waarbij onder andere een reeks interviews afgenomen wordt van experts en vertegenwoordigers uit de sector. Bij de geïnterviewden wordt meteen ook gepolst naar geschikte personen om aan de transitiearena deel te nemen. De theorie van transitiemanagement (TM) stelt dat zo'n arena uit een vijftiental mensen moet bestaan, allemaal zogenaamde 'voorlopers', vooruitdenkende spelers uit de niches of het regime. De Nederlandse projectleiders verwachten dat er voorlopers geselecteerd zullen worden door de Vlaamse teamleden, maar door hun gebrek aan kennis van de Vlaamse netwerken kunnen ze niet beoordelen of dat ook het geval is. De Vlamingen van hun kant willen niet enkel voorlopers, maar wel een meer diverse groep die de hele sector afdekt. De redenering is dat men meteen een draagvlak in de sector wil uitbouwen en dat het daarom noodzakelijk is de industrie en een aantal vertegenwoordigende organisatie mee te hebben. Uiteindelijk levert dit een groep van 22 personen op met voorlopers en meer reguliere regimespelers. *"Een arena moet ambitieuzer zijn dan normaal, maar het mogen ook niet enkel mensen zijn die vinden dat het nu misloopt. Het is een absolute noodzaak voor transitie dat de industrie mee is en ook constructief wil meewerken. Maar er is een diversiteit aan voorlopers. Ook WTCB en VCB steunen wat we doen, maar daarom niet elke individuele aannemer of schrijnwerker. Ze zien wel dat ze mee moeten zijn en op dat punt hebben ze een voortrekkersrol. De massamarkt moet bewegen, en daarvoor heb je hen nodig"*, aldus een geïnterviewde.

Het onderzoeksteam werkt in de loop van najaar 2004 en voorjaar 2005 de systeemanalyse uit, die wordt voorgesteld op de eerste samenkomst van de arena op 27 april 2005. De analyse maakt een situatieschets van het woon- en bouwsysteem anno 2005 (maar gaat niet in op de historische groei van het systeem). Er wordt gewezen op een "sense of urgency" om het systeem diepgaand te hervormen en aan een transitie te werken. De belangrijkste knelpunten die daarvoor worden aangehaald zijn (Deraedt e.a. 2005): 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; locatiekeuze gedreven door prijs en voorzieningenniveau; een verminderd sociaal buurtnetwerk; verhoging van de zorgaspecten in het wonen; een woon- en bouwcultuur die niet is afgestemd om de draagkracht van het milieu; vertrouwen, participatie en samenwerking in mineur; geen homogeen overheidsbeleid. De analyse wordt besproken en tijdens de eerste arena van april 2005 licht geamendeerd, maar in feite herkent iedereen zich in de situatieschets. De analyse wordt daarna "bevroren", al is het de bedoeling dat het een levend document blijft dat kan mee evolueren. In de praktijk verdwijnt het document echter naar de achtergrond en is het verder nauwelijks gebruikt.

Van juni tot eind november 2005 komt de arena nog vier keer samen. Tijdens de tweede vergadering wordt To Simons tot voorzitter gekozen. Simons is directeur van Cedubo en wordt algemeen beschouwd als een netwerker die goede relaties heeft met de bouwsector en die ook aanvaard wordt door nichespelers, en hij is iemand die de verschillende agenda's voldoende kent om verbindingen te kunnen leggen. Tijdens de arena's in het najaar van 2005 focust de discussie op het uitwerken van een toekomstvisie voor het woon- en bouwsysteem, waarbij 2030 als tijdshorizon wordt gekozen. Er worden principes en thema's gedefinieerd waarop een transitieproces zich moet richten, waarna die verder vertaald worden in streefbeelden en in transitiepaden tussen de huidige situatie in de gewenste toekomst. Tegen eind 2005 zijn er zo zeven leidende principes gedefinieerd voor een duurzame ontwikkeling van wonen en bouwen in Vlaanderen (DuWoBo 2006): 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.

Het zijn echter vooral de vier streefbeelden waarmee vanaf januari 2006 verder gewerkt zal worden. Die streefbeelden geven de grote ambities aan tegen 2030 (ibid.). Het gaat om:

- Leren en innoveren in de bouw ('Samen leren en innoveren')⁷: in 2030 is maatschappelijk verantwoord ondernemen in de sector gemeengoed geworden. Woningen worden niet langer als producten gezien, maar als een concept en een dienst. Gespecialiseerde en competente ondernemingen werken samen in netwerken, waarbij alle actoren makkelijk toegang hebben tot informatie over duurzaamheidseisen. Er is een kennisinfrastructuur opgebouwd waarin overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen interdisciplinair samenwerken. Dat vertaalt zich ook naar onderwijs en opleidingen.
- Sluiten van kringlopen ('Sluit de Kring'): bouwmaterialen zijn duurzaam over de hele levenscycles en er worden geen materialen meer gebruikt die schadelijk zijn voor de gezondheid. Alle gebouwen zijn ontworpen om zoveel mogelijk water te besparen. Alle energieproductie gebeurt met hernieuwbare en/of milieuvriendelijke energiebronnen. Alle nieuwbouw is ontworpen volgens het passiefhuisconcept en nieuwbouwwoningen produceren een netto energiesurplus. Bestaande gebouwen zijn verbouwd met een hoog niveau van energiezuinigheid. De overheid schept de voorwaarden voor het sluiten van kringlopen, verstrekt informatie en controleert.
- Kwaliteit van woning en woonomgeving ('Wonen voor het leven'): de woonmarkt is mobieler geworden en de Vlaming minder honkvast. In elke levensfase wordt gezocht naar de meest geschikte woning. Er is een verschuiving gaande van kopen naar huren. Woningen worden modulair ontworpen met de mogelijkheid tot aanpassing aan de veranderende eisen van de bewoners. Er is een grote verscheidenheid aan architecturale oplossingen en ruimte voor nieuwe woonvormen. Door de integrale aanpak van de woonomgeving is de leefbaarheid van wijken sterk verbeterd. Bewoners voelen zich verantwoordelijk voor hun buurt en houden ze samen in stand. Met een wooncode wordt de kwaliteit van gebouwen bewaakt.
- Woonomgeving en ruimtelijke ordening ('Levende kernen'): een nieuwe aanpak van de ruimtelijke ordening laat meer ruimte voor dialoog en gaat meer uit van het creëren van nieuwe ruimtes. Wonen en bouwen ademt respect uit voor de open ruimte doordat bouwprocessen veel collectiever gebeuren, met inpassing van duurzaamheidscriteria. Nieuwe vormen van wonen en een ver doorgedreven vermenging van functies bepalen mee het stads- en dorpsbeeld. Collectieve voorzieningen worden belangrijker. Bewoners zijn mede-eigenaar geworden van de openbare ruimte. Er is een veel betere balans tussen de verschillende functies van ruimte.

Tijdens het werken aan het TM-proces en terwijl de eerste resultaten geboekt worden, beginnen er ook spanningen boven te komen, in eerste instantie binnen het onderzoeksteam en de begeleidingsgroep. DuWoBo is het eerste TM-proces in Vlaanderen en is het ook de eerste keer dat een grotere groep mensen met de aanpak en concepten van TM geconfronteerd wordt. Terwijl de Nederlandse onderzoekers ervan uitgaan dat het de bedoeling is de TM-aanpak toe te passen zoals die in Nederland ontwikkeld is, rijzen er bij de Vlamingen twijfels over inhoudelijke keuzes en methodologische aanpak. In zijn doctoraat geeft Loorbach zijn kijk op de spanningen. Hij stelt o.a. (Loorbach 2007) dat hij een gebrek aan vertrouwddheid vaststelde met langetermijn denkoefeningen en met weinig gestructureerde creatieve processen. Een strikt budget en tijdslijn verplichtten bovendien om snel van de strategische visiefase naar concrete acties te gaan, en

⁷ Tussen haakjes staat telkens de naam die de streefbeelden uiteindelijk gekregen hebben in de transitieagenda *Vlaanderen in de steigers*.

belemmerden de identificatie met het proces en zijn resultaten. Hij vindt ook dat vooral Vlaamse ambtenaren er niet in slaagden om te gaan met de onzekerheden en het gebrek aan controle die met transitieprocessen gepaard gaan. Uiteraard deelt niet iedereen Loorbachs visie. Vanuit de Vlaamse overheid wordt zelfs een officiële reactie overgemaakt aan DRIFT waarin gesteld wordt dat de Nederlandse onderzoekers zelf nog zoekende waren. “Volgens de Vlaamse medewerkers is het dus niet zozeer ‘een gebrek aan vertrouwdheid met langetermijn denkoefeningen en met weinig gestructureerde creatieve processen’ waardoor er kritiek was op het proces, maar het gevoel dat niemand wist, ook de Nederlandse opdrachthouders, wat men juist aan het doen was op bepaalde momenten,” aldus de reactie. Uit een evaluatie die op het einde van het project gemaakt is (Van Raak 2006) komen verschillende aanvullende verklaringen naar voren voor de problemen. Door Vlaamse deelnemers wordt er zo op gewezen dat er een onderschatting is geweest van het feit dat Vlaanderen nog niet bekend was met transitiedenken, met de specifieke concepten en instrumenten. Dat geeft nogal wat deelnemers het gevoel overladen te worden met een stroom van theoretische terminologie. De deelnemers zijn dikwijls ook mensen die in de praktijk staan, op vrijwillige basis en met weinig tijd deelnemen en dus snel naar resultaten toe willen. In de evaluatie wordt dit omschreven als “Vlamingen doen, Nederlanders praten” (ibid., p. 5). De Nederlanders vinden het normaal dat het proces nogal chaotisch verloopt, dat mensen aan- en afhaken en dat de uitkomst moeilijk te controleren is, terwijl de Vlamingen de legitimiteit van het proces willen garanderen en vrezen voor een te vrijblijvende oefening. De spanningen blijven aanwezig tot het einde van het project in december 2006 (dus ook in wat hierna fase 2 heet), leiden er onder andere toe dat de onderzoekers van CDO beslissen zich binnen het coördinatieteam van inhoudelijke discussies te onthouden, maar verhinderen uiteindelijk niet dat het proces binnen de vooropgestelde timing tot resultaat leidt⁸.

3.1.2. Fase 2: naar transitiepaden en experimenten (januari – december 2006)

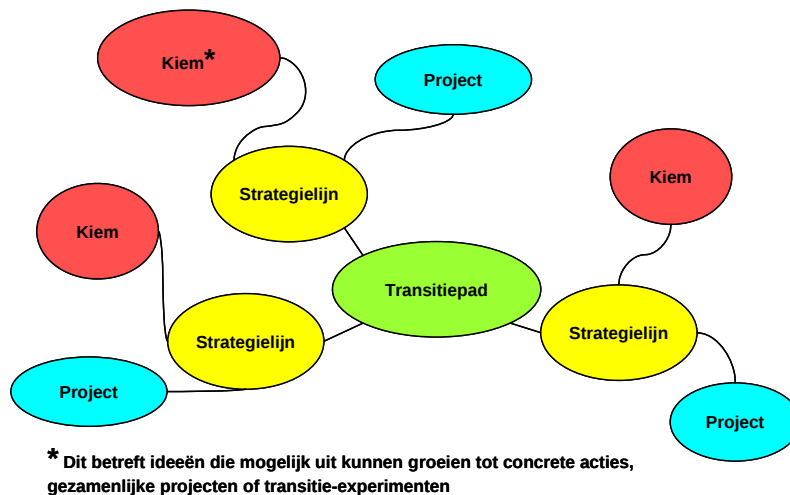
Een belangrijk deel van dat resultaat wordt gerealiseerd tijdens de tweede fase van het proces, die aanvangt met een nieuwe arenabijeenkomst in januari 2006. In lijn met de TM-methodologie wordt bij het begin van de tweede fase de arena uitgebreid met nieuwe mensen, die aangezocht worden om de transitiepaden te verdiepen en na te denken over transitie-experimenten die op korte termijn opgezet kunnen worden om de visie in de praktijk te beginnen brengen. Zo worden een 60-tal nieuwe deelnemers in het proces betrokken die ingeschakeld worden in vier werkgroepen rond de vier streefbeelden. Tijdens het hele voorjaar van 2006 komen de werkgroepen op eigen initiatief samen. Er is een terugkoppelingsarena in maart 2006 waar de werkgroepen tussentijdse resultaten voorstellen en elkaars ideeën bespreken. Op 27 juni 2006 wordt het werk afgerond in een arena waarin vooral de vraag aan bod komt hoe al dat denkwerk nu tot een beweging kan leiden die invloed kan hebben op wonen en bouwen.

Tijdens de zomer en het vroege najaar wordt alle input verwerkt in de transitieagenda *Vlaanderen in de steigers*, die uiteindelijk wordt gepresenteerd tijdens een nieuwe arenabijeenkomst op 23 oktober 2006. De transitieagenda bevat een korte probleemomschrijving, de visie, streefbeelden, transitiepaden en experimenten. De opbouw van het document weerspiegelt ook een aantal moeilijke discussies die eraan vooraf gingen. In theorie is het bijvoorbeeld de bedoeling dat aan elk streefbeeld transitiepaden wordt gekoppeld. Maar in de praktijk blijken meerdere transitiepaden voor meerdere streefbeelden relevant. Er worden zo acht transitiepaden uitgeschreven, die losgekoppeld zijn van de streefbeelden. Tijdens de discussies in de werkgroepen zijn er binnen die transitiepaden telkens strategielijnen gedefinieerd waarop ingezet

⁸ Overigens heeft het soms moeilijke verloop van het proces ook zijn nut gehad. De lessen eruit zijn meegenomen in het transitieproces Plan C (over duurzaam materialenbeheer) dat in 2006 werd opgestart en dat daardoor tijdens de eerste fases een veel soepeler verloop kende.

kan worden om het pad te realiseren. Voor elke strategielijn zijn dan projectideeën en kiemen (mogelijke aanzetten tot projecten) geformuleerd; over ‘transitie-experimenten’ wordt niet gesproken. Figuur 1 geeft een beeld van de samenhang tussen de termen.

Wie de agenda vluchtig doorneemt, krijgt een redelijk gecompliceerd beeld van het resultaat. De agenda vat eerst de 10 grote knelpunten uit de systeemanalyse samen en formuleert dan 7 leidende principes en 4 streefbeelden. Daarna volgen er 8 transitiepaden met daaraan gekoppeld 20 strategielijnen, meer dan 35 projectideeën en 80 kiemen. In de praktijk van het DuWoBo-proces vanaf 2007 zullen het vooral de streefbeelden en de projecten zijn die als aanknopingspunt gaan dienen voor de verdere werking (zie fase 3 en 4).



Figuur 1: Samenhang tussen transitiepaden, strategielijnen, projecten en kiemen in de DuWoBo-transitieagenda 'Vlaanderen in de steigers' (Bron: DuWoBo 2006, p. 53)

Tijdens deze tweede fase is er enerzijds een groep deelnemers die er veel tijd insteekt om resultaat te halen in hun werkgroep, anderzijds een groot deel mensen die aan- en terug afhaken. Van de ongeveer 70 genodigden in januari 2006 blijven er 20 à 30 actief tot het einde. *“Het zijn dikwijls druk bevroegde mensen die de resultaten soms te weinig vernieuwend of te weinig tastbaar vinden. Je krijgt zo telkens nieuwe mensen die zich moeten inwerken, zich dan weinig echt betrokken voelen en er tijd in willen steken”,* verklaart iemand. Wat achteraf blijkt op te vallen, is dat de meeste deelnemers die met de sociale en de woonkant van de problematiek bezig zijn, afgehaakt zijn. Ze komen dikwijls uit kleinere organisaties en zijn al overbevroegd. *“Ze vinden het wel noodzakelijk, maar de zachte sector heeft gewoon de tijd niet om mensen af te vaardigen omdat ze al met zo weinig zijn; ze worden voor specifieke dingen gesubsidieerd en daar kruipt alle tijd in. Daartegenover staan allerlei beroepsfederaties die de hele dag bezig zijn met vertegenwoordigen en rechtstreeks lijnen naar het kabinet hebben en die hun mensen wel kunnen afvaardigen.”* Eén van de effecten daarvan is dat de sociale woonproblematiek en de sociaal-culturele aspecten van het wonen ook minder aanwezig zijn in de transitieagenda. Het discours over duurzaam wonen en bouwen in *Vlaanderen in de steigers* is vooral geïnspireerd door de economisch-technische, ecologische en ruimtelijke aspecten van het probleem.

Uit de evaluatie (Van Raak 2006) blijkt dat de reacties van deelnemers op het resultaat uiteenlopen van gematigd tot zeer positief. Sommigen beschouwen de agenda vooral als een verzameling van bestaande agenda's van de deelnemende organisaties, waardoor hij weinig nieuwe doorbraken bevat. Volgens anderen ligt het ambitieniveau wel hoog, want hij bevat

bijvoorbeeld elementen die op dat moment door de traditionele bouwsector nog niet aanvaard zijn (zoals de ambitie om tegen 2030 bij nieuwbouw enkel nog passiefwoningen te zetten). Bovendien vertellen veel organisaties rond tafel wel al een deel van het verhaal, maar zeker niet alles wat er in *Vlaanderen in de steigers* aan bod komt. Agenda's worden dus ook aan elkaar gekoppeld en dat zorgt ervoor dat er een brede visie op tafel komt die de individuele organisaties overstijgt. Het is deze koppeling, verbreding en netwerking die door velen als meest positief wordt ervaren. *"Het was toch voor het eerst dat er partners aan tafel zaten die dat anders niet deden en dat was belangrijk voor wie er was. Al weet je natuurlijk niet wat de afbakers ervan vinden"*, stelt iemand. *"Door het transitieproces hebben we betere, ruimere netwerken uitgebouwd in de bouwsector. Het gaf de mogelijkheid om ons verhaal naar nieuwe mensen te brengen"*, aldus een andere geïnterviewde. De visievorming die plaats vindt, is voor vele deelnemers bovendien niet zomaar een intellectuele oefening, maar ook strategisch van belang. *"Er was een besef bij organisaties dat hier aan agendasetting werd gedaan. Ze vonden het wel belangrijk genoeg om hun agenda er ook in te krijgen en projecten daaruit te realiseren. Sommige kleinere organisaties kregen daartoe ook vooral een kans dankzij de arena."*

Zoals al aangegeven is op het einde van het TWOL-project ook een evaluatie van het proces voorzien, waarbij deelnemers bevestigd worden over hun ervaringen (Van Raak 2006). Over het algemeen blijken de deelnemers tevreden over het bereikte resultaat maar is men minder te spreken over het proces dat als nogal tijdrovend en abstract wordt gekarakteriseerd. Over het verwachte effect op het overheidsbeleid en op de sector is men matig hoopvol. Er is twijfel of een 'voluntaristische' aanpak waarbij een actieve trekkersrol van bedrijfsleven en middenveld verwacht wordt wel realistisch is in Vlaanderen, waar volgens deelnemers meer naar de overheid als initiatiefnemer gekeken wordt.

De vraag naar die koppeling met het reguliere beleid is tijdens de arena's regelmatig bovengekomen. Het lukt bijvoorbeeld niet om vertegenwoordigers van de beleidsdomeinen wonen, ruimtelijke ordening en energie structureel te betrekken. Ze lijken op dat moment het proces voor hun beleidsontwikkeling weinig relevant te vinden. Daarom wordt er vooral naar het milieubeleid gekeken en naar het startende beleidsdomein duurzame ontwikkeling. Met de regering Leterme (2004-2007) is duurzame ontwikkeling een bevoegdheid van de Minister-President geworden. In eerste instantie begint het kabinet – met adjunct-kabinetschef Tom De Saegher – een beleidsstructuur uit te bouwen om DO-beleid te kunnen beginnen voorbereiden en uitvoeren. Er wordt een kleine administratie van een vijftal personen voorzien, er wordt een decreet voorbereid en wordt er voor het eerst in Vlaanderen werk gemaakt van een Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO). Tijdens de verkenning van wat er al lopende is, blijkt dat duurzaam bouwen en DuWoBo één van de weinige concrete zaken is waarop verder gewerkt kan worden. Een geïnterviewde: *"Er is op dat moment politiek geconsulteerd, er zijn mensen op het terrein bevestigd en er bleek daar toch een kiem van interesse om met dat thema iets te doen. Dat heeft ertoe geleid dat duurzaam bouwen in de beleidsnota is gekomen als politiek aandachtspunt. Als je dat daarin schrijft, moet je er ook iets mee doen, want je wordt er op afgerekend in het parlement."* Behalve dat het thema concreet is, is het ook een thema dat veel duurzaamheidsvraagstukken integreert en ook de transitieaanpak van DuWoBo spreekt aan als beleidsbenadering⁹. Ilse Dries treedt op als verbindingspersoon tussen kabinet en DuWoBo-proces, ook al valt ze formeel onder de milieuadministratie, maar doordat de bevoegde ministers tot dezelfde partij behoren stelt dit politiek geen probleem. Deze link zal in de toekomst nog belangrijk blijken voor een aantal verdere ontwikkelingen in het proces en het beleid.

⁹ Deze interesse zal ook blijken wanneer half 2006 door de Vlaamse regering een oproep wordt gelanceerd voor de samenstelling van Steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek. Voor het eerst wordt er ook een Steunpunt Duurzame Ontwikkeling voorgesteld dat onder de bevoegdheid van de Minister-President zal vallen en waarbij in de oproep gevraagd wordt naar onderzoek rond systeeminnovatie en transitiemanagement. Deze onderzoekspaper kadert binnen het onderzoek van dat Steunpunt.

De eerste VSDO ligt er uiteindelijk in juli 2006 en bevat vooral een algemeen strategisch kader met zeven grote thema's waarop Vlaanderen wil inzetten: armoede en sociale uitsluiting, vergrijzing, klimaatverandering, mobiliteit, ruimtelijke ordening, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, en bestrijding van gezondheidsrisico's. Het laatste onderdeel van de strategie kondigt voor een volgende fase ook 12 operationele projecten aan die op een geïntegreerde manier door meerdere beleidsdomeinen uitgevoerd moeten worden. Het eerste daarvan is een project "duurzamer wonen en bouwen in Vlaanderen".

3.1.3. Fase 3: De agenda proberen realiseren (januari 2007 – voorjaar 2009)

Eind 2006 ligt er dus een transitieagenda, is er veel gediscussieerd en zijn nieuwe netwerken gevormd, maar het is duidelijk dat de agenda niet vanzelf uitgevoerd zal raken. Het echte transitiewerk moet nu beginnen. Al in de loop van 2006 wordt er nagedacht over hoe het DuWoBo-proces verder moet eens dat de transitieagenda afgewerkt is. Er wordt gekozen om een structuur te creëren waarbij de arena's halfjaarlijks blijven samenkomen. De arena's worden daarbij vooral bekeken als uitwisselingsfora, waar nieuwe initiatieven aan elkaar voorgesteld kunnen worden, waar resultaten besproken kunnen worden, waar aan netwerking gedaan kan worden. De grote strategische keuzes moeten voortaan gemaakt worden in het Platform DuWoBo. Het platform staat open voor iedereen maar er wordt naar gestreefd een evenwichtige vertegenwoordiging te hebben uit bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, wetenschap en overheid. Het platform moet de dynamiek die in de transitiearena ontstaan is verder versterken, de lange termijnvisie bewaken en bijsturen en acties coördineren. Verder is het de bedoeling de integratie van de agenda in het overheidsbeleid op te volgen, praktijkkennis verder uit te bouwen, het innovatievermogen van de bouwsector op vlak van duurzaamheid te verhogen, en nieuwe ideeën te lanceren die samenwerking en kruisbestuiving kunnen versterken. De hoop is dat het platform een instrument wordt "om knelpunten voor duurzaam wonen en bouwen in Vlaanderen weg te werken, de versnippering van kennis te beperken en de samenwerking tussen bevoegdheidsdomeinen en actoren te bevorderen" (DuWoBo 2006, p. 30). Het platform stuurt werkgroepen aan die in eerste instantie georganiseerd worden op basis van de streefbeelden.

De coördinatie van het geheel wordt in handen genomen door een dagelijks bestuur en een klein secretariaat. In het dagelijks bestuur zitten naast voorzitter To Simons en projectleider Ilse Dries ook o.a. de voorzitters van de werkgroepen. Het is het dagelijks bestuur dat in de loop van de volgende jaren veel activiteit aan de dag zal leggen om de transitieagenda langs verschillende strategieën proberen te realiseren¹⁰. Tenslotte komt er een secretariaat dat over een klein budget kan beschikken om de werking te ondersteunen – aanvankelijk gaat het om ongeveer 60.000 Euro, vanaf 2009 om ongeveer 90.000 Euro. Dit secretariaat wordt ondergebracht bij Cedubo, de organisatie van voorzitter To Simons. Er is verder nergens een specifiek budget voorzien om de vele voorgestelde projecten of kernen op te starten.

Vanaf 2007 worden er in verschillende strategieën gevolgd om de transitieagenda vooruit te brengen. Het woord "strategie" moet daarbij met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Het is niet zo dat er bewust strategieën vooruit geschoven zijn die systematisch gevolgd worden. Het gaat eerder om verschillende manieren van aanpakken die in de praktijk uitgetoetst zijn en die achteraf als verschillende "strategieën" herkend kunnen worden. Uit de reconstructie valt op hoe Ilse Dries hierin bijna altijd een centrale rol speelt. Zij is op dat

¹⁰ In de loop van de tijd zijn er verschillende samenstellingen. Op dit moment bestaat het, naast de reeds genoemden, uit Trui Maes, Peter Van Acker (OVAM), Merijn Van den Eede (DAR), Marjolijn Gijssels (DAR), Roos Servaes (OVAM), Arne Danneels (LNE), Michael Herremans en Heidi Smeuninx (Cedubo).

moment de enige ambtenaar binnen LNE die belast is met de uitvoering van de DuWoBo-agenda – ze krijgt gedurende korte tijd wel versterking van een collega op energie – maar haar proactieve houding zorgt ervoor dat ze koppelingen kan leggen naar verschillende beleidsagenda's en financieringskanalen.

Een eerste strategie is erop gericht de banden met de politiek verantwoordelijke kabinetten te verzorgen. Bij een bezoek aan Cedubo in april 2007 verklaart toenmalig minister-president Leterme dat hij de transitieagenda beschouwt als de lange termijnvisie van zijn beleid. Tijdens de opening van een tentoonstelling bij Cedubo op 17 november 2007 wordt een korte plechtigheid ingelast waarbij *Vlaanderen in de steigers* officieel overhandigd wordt aan de nieuwe minister-president Kris Peeters. Die herhaalt dat de transitieagenda als lange termijnvisie bekeken wordt, o.a. in het kader van de VSDO. De interesse van het kabinet om in te zetten op de lange termijn komt vooral voort uit de vaststelling dat er heel wat uitdagingen op Vlaanderen afkomen die nieuwe tendensen vragen in de woon- en bouwcultuur: het energieverhaal, bevolkingsprognoses, vergrijzing, doelstellingen van Europa die gehaald moeten worden. *“De plechtigheid bij Cedubo was een kort, maar symbolisch belangrijk moment,”* aldus één van de aanwezigen, *“en alle partners van de sector waren aanwezig. Ik heb de minister-president later in toespraken horen herhalen dat hij een belangrijk document in zijn bezit had, met een visie voor 2030.”* Iemand anders vult aan: *“Nadat Peeters hem ontvangen had, werd hij ook beter gelezen, onder andere binnen het VCB. De sector keurde hem goed, de wetenschappelijke wereld ook, en de minister-president zegt dat hij zijn beleid erop wil afstemmen en als inspiratie gebruiken voor lange termijnbeleid. Binnen de VSDO is DuWoBo als één van de eerste projecten op tafel gekomen, onder andere omdat de arena een gesprekspartner is die ruimer is dan één organisatie. Maar je weet ook: als de politiek desinteresse zou laten blijken, dan vallen de partijen rond tafel weg.”* DuWoBo heeft er regelmatig werk in gestoken om die politieke interesse vast te houden. Na het aantreden van de tweede regering Peeters, wordt er bijvoorbeeld in november 2009 – we zitten dan eigenlijk al in wat beneden ‘fase 4’ heet – een transitiearena georganiseerd waarbij verschillende relevante kabinetten zijn uitgenodigd om hun beleidsplannen voor de nieuwe regeerperiode toe te lichten. *“Daar zie je dan toch dat de doorvertaling naar het beleid nog achter blijft. Wat sommige kabinetten daar kwamen vertellen – ik denk aan Muyters – dat was armoe troef. Ik vond dat frappant, en achteraf had iedereen in het platform het idee: we hebben nog een hele weg te gaan”*, aldus een platformlid.

In een tweede strategie worden er verschillende wegen gevolgd om projecten gefinancierd te krijgen die passen binnen *Vlaanderen in de steigers*.

Soms gaat het om projecten die letterlijk in de transitieagenda staan en door arenaleden zelf worden ingediend, bijvoorbeeld bij LNE of bij de DAR, waar het team duurzame ontwikkeling beschikt over een potje voor projectsubsidies. In de meeste gevallen gaat dit om niet meer dan 50.000 tot 60.000 euro per jaar per project. De projecten kunnen daarvan 1 of 2 jaar genieten. Voorbeelden zijn een project van VIBE (bij LNE) rond ecobouwpools waarbij aannemers en architecten in contact gebracht worden met bio-ecologische bouwprojecten; een project van WTCB (bij DAR) om de duurzaamheid van gebouwen te berekenen; en een project onder coördinatie van BBL voor de oprichting van een Vlaams Netwerk Duurzaam Bouwadvies dat via de ontwikkeling van een checklist in elke provincie particuliere bouwers adviseert.

In andere gevallen worden de ideeën uit *Vlaanderen in de steigers* opgepakt binnen de administratie en wordt er een bestek uitgeschreven om projectvoorstellen binnen te krijgen. Voorbeelden zijn een studie over in hoeverre de principes van duurzaam bouwen opgenomen zijn in de opleidingen voor bouwprofessionelen, van secundair tot hoger en volwassenenonderwijs (uitgevoerd door de UA, Arren en De Deckere 2007); en een studie om een duurzaamheidsmaatstaf uit te werken en de mogelijkheden voor een Belgian Sustainable Building Council te onderzoeken (door Daidalos Peutz, EVR architecten, SUM research, WTCB).

In nog andere gevallen gaat het om projecten die niet letterlijk in de transitieagenda staan, maar die er zo nauw bij aansluiten dat de initiatiefnemers aangesproken worden om hun project te

komen voorstellen – bijvoorbeeld tijdens een transitiearena – en het zo aan DuWoBo te verbinden. Voorbeelden zijn het SuFiQuaD-project van KU Leuven/WTCB/VITO (gefinancierd door federaal wetenschapsbeleid) dat een geïntegreerde en gemonetariseerde duurzaamheidsbeoordeling van gebouwen beoogt, of het Ecopolis-project van VIBE dat stedenbouwkundige projecten wil begeleiden met het ecopolisconcept van Tjallingii.

En tenslotte zijn er gevallen waarbij voor Europese projectoproepen specifieke Vlaamse toepassingscriteria moeten uitgewerkt worden. Zo worden er op initiatief van Ilse Dries in een EFRO-oproep specifieke criteria opgenomen voor voorbeeldprojecten rond duurzaam wonen en bouwen in overheidsgebouwen, die voor hun energieluik bovendien extra co-financiering kunnen krijgen uit een energiefonds voor demonstratieprojecten bij het Vlaamse EnergieAgentschap. Iets vergelijkbaars gebeurt in 2008 bij de Concerto-oproep die gericht is op lokale besturen. Omwille van de omvang van de projecten is er hier wel geen co-financiering vanuit VEA voorzien.

Een derde strategie is om inhoudelijke elementen van de agenda op andere fora binnen te brengen en er daar mee aan de slag proberen gaan.

Zo is één van de eerste initiatieven waarin in 2007 energie gestoken wordt een vertaling van de transitieagenda in een lijst van 35 aandachtspunten voor stadsvernieuwingprojecten. De bedoeling daarvan is invloed uit te oefenen op de ruimtelijk-bouwkundige projecten die door het Vlaamse stedenbeleid gesubsidieerd worden in de dertien Vlaamse centrumsteden. Stedenbeleid ziet die inmenging niet direct zitten, maar de lijst geeft wel de aanzet voor een ngo-adviesnetwerk Duurzame Stads- en Dorpsvernieuwing dat met DAR-subsidies gefinancierd wordt en dat in 2008 en 2009 verschillende steden adviseert over nieuwbouwwijken¹¹.

Een ander voorbeeld is hoe de genoemde studie van Arren en De Dedeckere over bouwopleidingen tijdens een studiedag in februari 2009 door toenmalig Minister van Onderwijs Vandenbroucke wordt aangegrepen om te verklaren dat er geïnvesteerd moet worden in een herdenking van de competentieprofielen van verschillende opleidingen en dat hij de opdracht heeft gegeven aan de SERV daarvoor een task force op te richten. Het SERV-advies gaat naar het Fonds voor de Vakopleiding in de Bouwnijverheid (FVB) waar er een werkgroep wordt opgericht die moet adviseren over welke duurzaam bouwencompetenties in verschillende opleidingen opgenomen moeten worden. Deze ontwikkelingen worden onder andere opgevolgd door To Simons.

Simons is ook betrokken bij een werkgroep binnen de Belgische Bouwmaterialen Producenten (BMP) over duurzaam bouwen waar onder andere gewerkt is aan een systeem om te communiceren over de milieuaspecten van materialen (zogenaamde *environmental product declarations*), ook één van de thema's van *Vlaanderen in de steigers* (zie verder onder 3.2.2, materialen). Met Peter Van Acker (OVAM) als verbindingspersoon worden ook binnen OVAM verschillende initiatieven genomen die in het verlengde liggen van het *Uitvoeringsplan Materiaalgebruik en Afvalbeheer in de Bouw* dat door de regering in juni 2007 werd goedgekeurd. Dit plan heeft expliciet als ambitie een onderdeel te zijn van de transitie van afvalbeleid naar duurzaam materialenbeleid. Het wil in de bouwsector systeemveranderingen op gang brengen die milieuverantwoord materiaalgebruik in de bouw mogelijk moeten maken. Als onderdeel daarvan sluit het plan zich aan "bij de dynamiek die zich in Vlaanderen ontwikkelt omtrent Duurzaam Wonen en Bouwen en integreert de doelen en strategie op hoofdlijnen in de specifieke transitieagenda die de Vlaamse overheid hierover ontwikkelt" (OVAM 2007, p. 61). In het kader daarvan coördineert Peter Van Acker o.a. de DuWoBo-werkgroep *Sluit de kring: materialen*. Om overlap en dubbelwerk te vermijden met het halfjaarlijkse overlegplatform Uitvoeringsplan Bouw, wordt na maart 2008

¹¹ Dit ngo-adviesnetwerk richt zich op advisering van gemeenten die duurzame bouwprojecten (bijvoorbeeld duurzame wijken) willen opstarten of ermee bezig zijn. Eén van de resultaten is de website www.levendewijken.net. Dit netwerk moet niet verward worden met het eerder vermelde ngo-netwerk Vlaams Netwerk Duurzaam Bouwadvies, dat gericht was op particuliere bouwers en verbouwers. Zie <http://www.bondbeterleefmilieu.be/campaign.php/43>. Sommige ngo's zitten wel in beide netwerken.

besloten deze werkgroep te laten samensmelten met het overlegplatform UP Bouw. Dit heeft als bijkomend voordeel dat er binnen het Uitvoeringsplan ruimte is om verkenningen te doen op diverse thema's en projecten. Zo heeft OVAM onder andere studies uitbesteed om uit te zoeken welke methodiek bruikbaar zou zijn om de milieu-impact van materialen in de bouw in kaart te brengen (zie ook 3.2.2).

3.1.4. Fase 4: zoektocht onder DAR (voorjaar 2009 – nu)

De genoemde voorbeelden van projecten en studies zijn uiteraard niet strikt beperkt tot wat ik hier fase 3 van DuWoBo noem. Soms worden ze stopgezet omdat de financiering stopt, soms lopen ze verder of worden ze op een andere manier verder opgenomen. De belangrijkste reden om een fase 4 af te bakenen is dat er een belangrijke institutionele wijziging plaatsvindt in de aansturing van het DuWoBo-proces, die op zijn beurt weer een reeks andere effecten heeft. In april 2009 wordt namelijk de politieke bevoegdheid over het beleidsthema duurzaam wonen en bouwen (inclusief het DuWoBo-proces) overgedragen van toenmalig minister van Leefmilieu Crevits naar minister-president Peeters. Tegelijk daarmee verhuist de administratieve opvolging vanuit LNE naar een nieuwe cel duurzaam bouwen binnen de DAR. Paradoxaal genoeg – op het eerste zicht tenminste – begint het DuWoBo-proces in deze fase zijn dynamiek te verliezen. Er starten wel nog nieuwe projecten, maar de platformvergaderingen trekken minder volk en de interesse van verschillende actoren lijkt tanende. Zoals verderop nog zal blijken, ligt dit echter niet enkel aan de interne werking van het DuWoBo-proces, maar wordt het mede beïnvloed door de wijzigende beleidscontext en de snelle veranderingen in de bouwsector zelf.

Voortschrijdende integratie in beleid

De overgang van het beleidsthema duurzaam wonen en bouwen van de minister en de administratie leefmilieu naar de minister-president en zijn algemene diensten, is sterk verbonden met het groeiende besef dat duurzaam wonen en bouwen een integrerende en coördinerende bevoegdheid is. Het heeft immers betrekking op veel verschillende beleidsthema's zoals energie, milieu, wonen, water, ruimtelijke ordening, materialen, mobiliteit. *“Voor je het weet, zit je bij de hele Vlaamse regering”*, aldus één van de geïnterviewden. Zoals boven beschreven, werd de transitieagenda in 2007 al officieel overhandigd aan minister-president Peeters. *“Van onderuit en ook politiek kwam regelmatig het signaal: als duurzaam bouwen bij leefmilieu zit, dan lijkt het alsof dat de basis is van duurzaam bouwen. Het zou toch beter op coördinerend niveau zitten, want we willen dat milieu een onderdeel is van duurzaam bouwen en niet omgekeerd.”* Makkelijk blijkt het echter niet te zijn om de bevoegdheid op het coördinerende niveau van de minister-president te krijgen. Budgettair moeten er binnen de portefeuille van de DAR middelen vrijgemaakt worden via verschuiving van budgetten. Op personeelsvlak is er op dat moment slechts één iemand die het dossier door en door kent en dat is Ilse Dries, maar zij zit bij LNE. Administratief moeten er afspraken gemaakt worden tussen LNE en DAR, maar geen enkele administratie staat zomaar graag bevoegdheden af. Politiek moeten er afspraken zijn tussen de bevoegde ministers over overdracht van bevoegdheden. In 2008 wordt duidelijk dat de minister-president het thema naar zich aan het toetrekken is, wanneer de DAR in het Vlaamse parlement een congres organiseert rond de vraag *“Vlaanderen, een referentie voor duurzaam bouwen en wonen in 2020?”* (14 oktober 2008). In de praktijk is het vooral Ilse Dries die op de achtergrond vanuit LNE de coördinatie doet. Ondertussen is er ook al een vraag vertrokken vanuit het kabinet Peeters naar het kabinet Crevits om de bevoegdheid over het thema over te dragen en daarbij binnen de administratie ook Dries over te zetten van LNE naar de DAR. Politiek levert dat geen grote problemen op – het gaat ook in deze regering om ministers van dezelfde partij – maar administratief loopt het moeizamer omdat LNE in eerste instantie toch het thema bij zich lijkt te willen houden. Van haar kant is Ilse

Dries weigerachtig om over te stappen als ze opnieuw als enige op het thema moet werken en als er geen budget is om nieuwe projecten op te zetten. Wanneer de overstap in april 2009 een feit wordt, wordt er binnen het bestaande team duurzame ontwikkeling van de DAR een werking duurzaam wonen en bouwen opgestart met een budget voor twee extra personeelsleden en onder coördinatie van Ilse Dries. In februari 2010 komt het hele team DO onder leiding van Dries. *“Politiek is die overgang belangrijk geweest omdat het dan echt het proces werd van de minister-president. Daarvoor voelde je je getrokken tussen het kabinet Peeters en Leefmilieu. Het heeft de zaken verduidelijkt en verbeterd”*, meent een geïnterviewde. Binnen LNE blijft men ondertussen wel de specifieke milieuaspecten van duurzaam wonen en bouwen verder opvolgen.

Het voordeel van duurzaam wonen en bouwen binnen DAR te brengen, lijkt op verschillende vlakken te liggen. Enerzijds geeft het de kans een aantal thema's beter op te volgen en administratief te ondersteunen. Naast het DuWoBo-transitieproces zelf, gaat het onder andere om de uitwerking van een maatstaf voor duurzaam bouwen, de oprichting van de Belgian Sustainable Building Council, de oprichting van provinciale steunpunten rond duurzaam bouwen, de werking rond duurzame wijken. Anderzijds geeft de positie binnen DAR betere mogelijkheden om coördinerend te werken. Er is een traditie van interdepartementaal werken en het wordt bovendien makkelijker aanvaard door andere beleidsdomeinen dan toen dat vanuit LNE moest gebeuren. *“Het is soms bizar, maar er zitten nog wel wat schotten tussen die beleidsdomeinen. Als ze vanuit leefmilieu afkomen, hoor je van andere departementen: ‘Die komen altijd af met beperkingen die we hebben, je mag dit en dat niet doen want dat is slecht voor het leefmilieu, maar ze formuleren geen oplossingen’. De DAR wordt meer als een neutrale partner beschouwd en krijgt daardoor gemakkelijker toegang of kan domeinen samenbrengen.”* Een voorbeeld daarvan is de oprichting in juni 2011 van een coördinatieorgaan duurzaam wonen en bouwen als subwerkgroep van de interdepartementale werkgroep duurzame ontwikkeling. Die brengt voor het eerst alle overheidsgeledingen samen die op een of andere manier met duurzaam wonen en bouwen in aanraking komen, zowel beleidsmatig als in de bouwpraktijk (van innovatie- en milieubeleid, tot erfgoed, scholenbouw en toerisme). Het doel is initiatieven af te stemmen en ervaringen te delen.

De voortschrijdende integratie van duurzaam wonen en bouwen in het beleid was echter al langer bezig. Belangrijke aanknopingspunten zijn het socio-economisch innovatieprogramma van de Vlaamse regering *Vlaanderen in Actie (ViA)*, het daaruit voortvloeiende *Pact 2020*, het regeerakkoord van de tweede regering Peeters, en de tweede *Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO)*. Tijdens de eerste regering Peeters (2007-2009) leidde een reeks van stakeholderfora tot de formulering van doorbraken voor Vlaanderen, waaronder de doorbraak ‘Groen en dynamisch stedengewest’. Deze bevatte onder meer de verdere ontwikkeling van duurzaam wonen en bouwen in Vlaanderen. In het Pact 2020 dat verder bouwt op deze ViA-doorbraken en dat in januari 2009 door regering, sociale partners en middenveld werd ondertekend, zitten ook heel wat verwijzingen naar verschillende aspecten van duurzaam wonen en bouwen (al wordt de term merkwaardig genoeg niet gebruikt). Het regeerakkoord van Peeters II (2009 – nu) integreert ViA en Pact 2020 helemaal en vermeldt letterlijk dat “de transitiearena's ‘Duurzaam materialenbeheer’ en ‘Duurzaam wonen en bouwen’ worden verdergezet” (Vlaamse regering 2009, p. 58). Een geïnterviewde: *“Als je zaken echt politiek naar voren wil schuiven, doe je dat nog altijd best in het regeerakkoord. Met de ViA-trein die daarin zit, is ViA één van de belangrijke plaatsen waarlangs je dingen politiek sneller kunt laten gaan. Duurzaam bouwen is ook letterlijk in het regeerakkoord geschreven en dat is de verdienste geweest van de minister-president die dat erin wilde. Daar was ook niet veel discussie over.”* Die keuze wordt opnieuw versterkt wanneer tijdens de voorbereiding van de tweede VSDO (vanaf voorjaar 2010) transitie als centraal thema naar voren geschoven worden, en de Vlaamse Regering in juni 2011 de nieuwe VSDO goedkeurt met daarin zes transitie als centrale doelstellingen (wonen en bouwen, materialenbeheer, energie, landbouw en voeding, mobiliteit, gezondheid). Eén van de laatste ontwikkelingen op dit vlak is dat de transitieaanpak in de loop

van het voorjaar 2011 doorstroomt naar ViA, waar men 13 transversale projecten wil versnellen via transitiemanagement. Eén van die 13 is duurzaam wonen en bouwen.

De verankering in verschillende beleidsstromen is overigens niet alleen een kwestie van het Vlaamse niveau. Zoals boven kort vermeld, coördineerde de Bond Beter Leefmilieu in 2008 en 2009 een project Vlaams Netwerk Duurzaam Bouwadvies, waarbij particuliere bouwers en verbouwers advies van experts konden krijgen over hun bouwplannen. Het voorbeeld daarvoor werd gehaald bij het in 2005 opgerichte Steunpunt Duurzaam Bouwen Limburg (in samenwerking tussen provincie, BBL en Cedubo). Een netwerk van ngo's verspreid over alle Vlaamse provincies inspireerde zich op dat voorbeeld om ook voor de rest van Vlaanderen bouwadvies te voorzien met een gemeenschappelijke advieslijst op vier grote thema's (context, energie, materialen en water). Na een aantal tussenstappen leidt dit in december 2010 tot een samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest en de vijf provincies om overal provinciale steunpunten duurzaam wonen en bouwen op te richten. In maart 2011 is het akkoord ondertekend door minister-president Peeters en de vijf bevoegde gedeputeerden. Vlaanderen en de provincies voorzien beide 50.000 euro per steunpunt, zodat die draaien op een budget van 100.000 Euro per jaar. Het is de bedoeling dat ze een breed netwerk uitbouwen van partners waarmee ze niet alleen advies geven aan particulieren, maar waarmee ze ook hun eigen diensten en gemeenten kunnen ondersteunen op vlak van duurzaam wonen en bouwen. *"Eigenlijk zien we dat als kleine transitietjes, als die erin slagen netwerken te vormen die gaan samenwerken vanuit een gemeenschappelijke visie"*, aldus een geïnterviewde.

Enkele centrale projecten

Uit de beschrijving van de voorgaande ontwikkelingen zal allicht duidelijk zijn dat ze het strikte DuWoBo-transitieproces overstijgen doordat ze bijvoorbeeld deel uitmaken van de beleidsontwikkeling in het team DO van de DAR, zonder dat DuWoBo als proces daar altijd rechtstreeks bij betrokken is. In nogal wat gevallen ligt de oorspronkelijke aanzet wel in DuWoBo, of heeft het proces er op een of andere manier een bijdrage aan geleverd. Ook in deze fase 4 worden nog nieuwe initiatieven opgestart en komen andere in een stroomversnelling.

Zo wordt er bijvoorbeeld sinds 2009 veel ingezet op duurzame wijken. Zoals boven vermeld, was er al sinds 2007 een ngo-adviesnetwerk dat gemeenten adviseerde (zie ook voetnoot 9) over verduurzaming van bouwprojecten. In de praktijk betrof dit projecten op wijk- of siteniveau, zoals de Clementwijk in Sint-Niklaas, de Vaartkom in Leuven, Rabot en de Gasmetersite in Gent. Vanuit de werkgroep Levende Kernen wordt dit sterk ondersteund door Trui Maes (UGent). In de werkgroep Energie komt ondertussen ook het thema energieneutrale wijken naar boven. En in de zomer van 2009 verschijnt er een oproep van het Europese Concerto-programma waarin stedelijke projecten met hoge energieambities gezocht worden en waarvoor Ilse Dries, Guy Vekemans (VITO) en Trui Maes een aantal stadsbesturen bezoeken om hen warm te maken op die oproep in te gaan en een project in te dienen. Vanuit al die ervaringen groeit in het dagelijks bestuur van DuWoBo het idee om een werking op te zetten rond duurzame wijken. Er wordt in november 2009 gericht een gemengde groep mensen (vastgoedontwikkelaars, intercommunales, ambtenaren, wetenschappers, lokale activisten) uitgenodigd met ervaring rond het opzetten van duurzame wijken, die een hele reeks knelpunten op een rijtje zetten waarmee ze af te rekenen hebben om zo'n integrale projecten te realiseren. In transititerminologie gaat het om regels en kenmerken van het bouwregime die de doorbraak van duurzame wijken belemmeren. De knelpuntennota die daaruit voortkomt wordt een eerste keer gepresenteerd tijdens een transitiearena begin december 2009, waar verschillende kabinetten van de nieuwe regering komt toelichten hoe ze principes van duurzaam wonen en bouwen willen integreren. De nota wordt begin 2010 aanleiding voor een gesprek tussen bevoegde ministers (Peeters voor duurzaam

bouwen, Muylers voor Ruimte, Van den Bossche voor energie en wonen, Schauvlieghe voor leefmilieu), waar ook projectontwikkelaar Ertzberg van het Leuvense Tweewatersproject is uitgenodigd en die in grote lijnen de analyse bevestigt. Tegelijk lag vanuit de administratie een vraag voor naar een gezamenlijk fonds vanuit verschillende ministers voor cofinanciering van Europese projecten rond duurzame wijken. *“Dat was de dominerende vraag en daar kon niet op geantwoord worden, omdat er simpelweg geen geld was. Door die vraag die telkens boven kwam, is het proces wat stilgevallen, maar het is wel de bedoeling het terug op te nemen op politiek niveau”*, aldus een geïnterviewde. Vanuit de DuWoBo-werkgroep volgen contacten met de kabinetten ruimtelijke ordening (Muylers) en energie/stedenbeleid (Van den Bossche) en met de respectievelijke administraties, maar het blijkt moeilijk vooruitgang te boeken in het oplossen van knelpunten. In de loop van 2010 en 2011 neemt de werkgroep een aantal volgende stappen: er wordt bekeken of het op basis van ervaringen op het terrein mogelijk is zelf voorstellen te doen om regimeknelpunten op te lossen, en daarna of actoren zelf knelpunten kunnen oplossen, los van de overheid. *“Het gesprek aangaan met een ambtenaar van een beleidsdomein, ruimtelijke ordening of wonen bijvoorbeeld, over die knelpunten is soms zeer moeilijk. Ze lijken dat te interpreteren alsof wij verwijtend zijn naar hen. Als je vraagt of er dingen zijn waaraan ze kunnen meewerken, willen ze dat niet zeggen. Of ze zeggen dat het geen probleem is, terwijl de praktijkmensen beweren van wel. En natuurlijk ook: die en die punten zijn onze zaak niet, dat hoort onder een ander domein. Ze nemen hun stukje eruit en lezen de rest niet, terwijl ze heel veel met elkaar te maken heeft”*, aldus een betrokkene. De betrachting van de werkgroep blijft dat er wetgeving wordt bijgestuurd, dat premiebeleid wordt bijgestuurd op een aantal terreinen, en dat er experimenteerzones worden gecreëerd waar de wijziging van regels wordt uitgetoetst.

Een tweede centraal thema dat al enkele jaren doorheen de werking loopt, is de zoektocht naar een maatstaf voor duurzaam wonen en bouwen. In *Vlaanderen in de steigers* werd dit idee opgenomen onder de mogelijke projecten en het werd in de loop van de jaren soms geformuleerd als “Van E-peil naar D-peil”, waarbij E-peil staat voor de energieprestaties waaraan gebouwen tegenwoordig verwacht worden te voldoen – een belangrijke stap naar meer duurzaamheid – en D-peil voor de geïntegreerde Duurzaamheidsprestaties waaraan een gebouw in de toekomst zal moeten voldoen – niet alleen op energievlak, maar ook bijvoorbeeld op vlak van materialen, water, ruimtegebruik enzovoort. De ontwikkeling hier volgt twee aan elkaar gekoppelde sporen: enerzijds de zoektocht naar een geschikt meetinstrument om de duurzaamheid van gebouwen in kaart te brengen, anderzijds het proces naar een *Belgian Sustainable Building Council* die de toepassing van dat instrument opvolgt.

De evolutie op dat eerste vlak naar wat ondertussen het *Maatstaf duurzaam wonen en bouwen in Vlaanderen* is gaan heten¹², is gebaseerd op een integratie van verschillende eerdere lopende studies, onder andere: een studie van EVR architecten voor Toerisme Vlaanderen over duurzaamheidscriteria voor de bouw van nieuwe toeristische jeugdinfrastructuur¹³ (uit 2008), die later ook in een aangepaste versie is gebruikt voor kwaliteitsbewaking van de ontwikkelingen in de Mechelse Clementwijk; een handleiding van LNE voor de waardering van kantoorgebouwen (eerste versie 2008)¹⁴; en een studie van WTCB over een referentiekader voor een duurzame woning (opgeleverd in 2010)¹⁵. Een belangrijk kenmerk van de EVR-studie is dat ze inspiratie heeft gehaald bij de Amerikaanse LEED-methodologie en de Britse BREEAM-methodologie – beide methodes om gebouwen te scoren op duurzaamheid en op basis daarvan een certificaat uit

¹² Zie

http://do.vlaanderen.be/sites/default/files/MAATSTAF%20VOOR%20DUURZAAM%20WONEN%20EN%20BOUWEN%20DUURZAME%20WONINGBOUW_0.pdf

¹³ Zie <http://www.vlaamsbouwmeester.be/files/224c3e05e19c4810bb0b1444076a5dd7.pdf>

¹⁴ Voor de versie van 2010 zie

http://www2.vlaanderen.be/faciliteit_management/vastgoedbeheer/20101224_Waardering_van_Kantoorgebouwen.pdf

¹⁵ Zie http://www.wtcb.be/homepage/download.cfm?dtype=bbri&doc=algemeen_referentieel.pdf&lang=nl

te reiken. Wanneer voor België en/of Vlaanderen een systeem zou worden ontwikkeld dat compatibel is met zo'n internationale standaard, kan dat met andere woorden ook internationaal aanvaarde labels opleveren. Met dat in het achterhoofd en op basis van overleg met de betrokken actoren wordt er door Ilse Dries in 2008 vanuit LNE een opdracht uitgeschreven om enerzijds de basis te leggen voor een 'maatstaf' voor de beoordeling van woningen, en anderzijds de haalbaarheid te onderzoeken van de oprichting van een Green Building Council, naar analogie met gelijkaardige overlegorganen in andere landen. Voor de opdracht is slechts een klein bedrag uitgetrokken (60.000 Euro), maar ze wordt door de belangrijkste spelers in het veld strategisch belangrijk ingeschat want er wordt een consortium gevormd om de studie gezamenlijk uit te voeren (SUM, EVR architecten, WTCB, Daidalos-Peutz). Na een vervolgstudie, een consultatieproces via o.a. een wiki waarop online reacties gegeven kunnen worden, een testrun voor een tiental gebouwen en door architecten van de NAV, wordt de maatstaf op 17 februari 2012 goedgekeurd door de Vlaamse regering. Het heeft ondertussen niet alleen meer betrekking op nieuwbouw van woningen, maar ook op groepswoningbouw (zoals appartementen) en renovatie. Inhoudelijk is het instrument gericht op compatibiliteit met BREEAM en dekt het negen aspecten van bouw en renovatie: management; transport; water; landgebruik en ecologie; vervuiling; materiaal en afval; energie; gezondheid, comfort en sociale waarde; innovatie. Uit de interviews blijkt dat verschillende actoren met gemengde gevoelens naar de inhoud en bruikbaarheid van het nieuwe instrument kijken. Enerzijds worden verschillende interessante kanten belicht en wordt het als *"een doorbraak"* omschreven. De maatstaf maakt concreet wat de inhoud kan zijn van duurzaam wonen en bouwen. Zowel voor bouwprofessionals als voor de overheid is het goed daarover een gezamenlijk discours ontwikkeld te hebben. Zo krijgen bijvoorbeeld ook de provinciale steunpunten een extra houvast van waarop te adviseren aan bouwlustigen. De maatstaf zal als basis dienen voor de checklist die de steunpunten gaan hanteren. Met een certificaat kunnen voorloper-gebouwen – bijvoorbeeld in de kantorenmarkt – zich onderscheiden. Het beantwoordt ook aan een *sense of urgency* om een eigen instrument te hebben omdat anders buitenlandse certificeringssystemen de markt zouden kunnen veroveren. Anderzijds vindt men de bruikbaarheid als certificeringsinstrument beperkt, omdat zo'n certificaat vooral interessant is (ook al door de kostprijs) voor vastgoed dat op een internationale markt gericht is. Voor individuele woningen is het informerend, maar dat het op korte termijn de commerciële praktijk zal sturen, wordt sterk betwijfeld: *"Bij energiezuinig bouwen weet je dat er zal bespaard worden op de factuur, maar bij verschillende andere thema's is dat niet zo simpel. Je kunt het moeilijker verkopen: het is duurzaam, ah ja, en dan?"* De vrees leeft ook dat het instrument uiteindelijk verplicht zou worden, daarmee onder andere de bouwkost nog eens opdrijvend. Momenteel is de maatstaf echter bedoeld als vrijwillig instrument.

Zoals gezegd, zit er ook nog een tweede spoor aan dit verhaal dat alles nog wat complexer maakt en dat ook mooi toont hoe vernieuwende initiatieven moeten worstelen met het kluwen van bestaande regimes: dat kan het bouwregime zijn, maar dat kunnen ook de geplogenheden van het politieke regime zijn. DuWoBo is een Vlaams proces en binnen de LNE-opdracht die in 2008 werd uitgeschreven was het ook oorspronkelijk de bedoeling de mogelijkheden voor de oprichting op Vlaams vlak van een *local green building council* te onderzoeken. Maar dat stuitte op verschillende bezwaren: vanuit BREEAM drong men aan op een Belgisch initiatief omdat er altijd op dat niveau afspraken gemaakt worden, en ook vanuit de industrie wenste men een Belgisch initiatief omdat men anders het risico liep in verschillende gewesten met verschillende normen geconfronteerd te worden. Zowel het Brusselse als het Waalse gewest werden dus betrokken partij, met de bedoeling een *Belgian sustainable building council* op te richten. Het Belgisch referentiekader zal gebaseerd worden op een combinatie van de Vlaamse maatstaf, BREEAM, het Brusselse systeem van voorbeeldgebouwen en Valideo (een certificeringssysteem ontwikkeld door de bouwsector zelf).

Tijdens de onderhandelingen spelen er ondertussen verschillende dynamieken door elkaar, langs de ene kant voornamelijk een dynamiek die te maken heeft met politieke verschilpunten tussen gewesten, langs de andere kant een dynamiek die terugvalt op verschillende belangen tussen stakeholders. Wat het politieke aspect betreft, verlopen vooral de besprekingen met het Brusselse gewest nogal pittig. Zo blijkt Brussel ambitieuzere doelstellingen naar voren te schuiven dan Vlaanderen, onder andere onder invloed van de beleidsdoelstellingen van de groene minister Huytebroeck (bevoegd voor leefmilieu, energie en stadsvernieuwing). Daarbij bepleiten de Brusselse vertegenwoordigers ook een actievere, sturende rol van de overheid. Een betrokkene: *“Dat heeft ermee te maken dat de Vlaamse regering op het vlak van milieu niet altijd de hoogste ambities heeft, terwijl zij dat wel betrachten. Zij hebben ook het gevoel: de bouwwereld loopt achter en wij als overheid moeten eraan sleuren, dus dat overheden zeggen wat het basisreferentieel is, hoe daarmee gewerkt moet worden, hoe gecertificeerd moet worden enzovoort. Vanuit de Vlaamse overheid moeten wij er meer vanuit gaan dat innovatieve bedrijven voorop lopen op wat de overheid weet en kan. De overheid is zelf niet superambitieuze, maar die voorlopers kunnen de rest meesleuren.”* Ondertussen heeft Brussel zijn positie enigszins afgezwakt, en zien zij geen rol voor de overheid meer die groter is dan die van de andere actoren. Hoewel het initiatief voor de BSBC oorspronkelijk uit Vlaanderen kwam, heeft het Brussels Instituut voor het Milieubeheer (BIM) momenteel de coördinatie van de voorbereiding in handen. Een belangrijk struikelblok voor de BSBC is de financiering en de vraag of dit initiatief kan overleven zonder substantiële inkomsten van ledenbijdragen (en dus niet enkel overheidssubsidies). Om dit uit te klaren wordt een businessplan opgemaakt dat de geschatte stromen van inkomsten en uitgaven in kaart brengt.

Naast deze discussie die vooral vanuit de politieke achtergrond komt, speelt in de oprichting van de BSBC ook een discussie over de rol van en de verhoudingen tussen betrokken stakeholders uit de bouwsector. Enerzijds bestaat er al een certificeringsmethode – Valideo – die ontwikkeld is met de steun van VCB en WTCB. Zij hopen op een vorm van erkenning van deze methode in het kader van de BSBC en een eventuele rol voor de organisatie die voor hen momenteel certificeringen uitvoert (namelijk SECO/BCCA). Anderzijds is er de vraag naar de ledenstructuur van de BSBC. Aanvankelijk was gedacht aan een vrij vlakke structuur waarbij federaties, individuele bedrijven en andere organisaties allemaal open lid konden worden. Maar de grote federaties die mee aan tafel zitten – o.a. VCB (grote bouwbedrijven), BMP (materiaalproducenten), ORI (ingenieurs), VAB (architecten), UPSI (bouwpromotoren) – vinden dat problematisch omdat het hun representerende functie kan ondermijnen. In een gezamenlijke *memory of understanding* hebben ze duidelijk gemaakt dat ze voldoende macht willen voor de grote blokken van de bouwsector in de Raad van Beheer en dat ze niet zomaar naast kleinere organisaties willen plaatsnemen die dan soms ook niet rechtstreeks aan de bouw zijn gerelateerd (onder andere BBL wordt hiermee geïnviseerd).

De discussie over de BSBC is nog volop bezig, maar ze maakt duidelijk hoe een proces dat vanuit DuWoBo in gang gezet is, ver buiten de strikte grenzen van DuWoBo kan gaan functioneren wanneer het aan belang wint en ingebed moet worden in de sector. Er zijn bij de BSBC heel wat actoren betrokken die ook in DuWoBo een rol spelen – bijvoorbeeld in het platform of de werkgroepen – maar de lijnen van de BSBC worden niet binnen DuWoBo uitgezet. Daarbij wordt mooi zichtbaar hoe de BSBC en zijn certificeringsinstrument wel een belangrijk onderdeel kunnen gaan vormen van een duurzamer woon- en bouwregime, maar dat ze zich dan eerst een plaats moeten verwerven tussen en in de bestaande regimes. Het is de logica zelf dat dat niet soepel verloopt, want het botst met lang ingesleten patronen van besluitvorming en onderhandelingen verlopen in de bouwsector en/of in de Belgische politieke structuren. Het blijkt ook te botsen op verschillen in visie over de rol van de overheid in dit soort multi-actorprocessen, wat op zijn beurt dan weer gedeeltelijk verbonden is aan de ambitieniveaus van de overheid.

Ondertussen: zoektocht om de werking draaiende en dynamisch te houden

Terwijl er zich op beleidsvlak ontwikkelingen voordoen die duurzaam wonen en bouwen sterker onder de aandacht brengen, terwijl nieuwe projecten zich ontwikkelen, en terwijl ook de hele sector volop in beweging is (zie ook verder onder 3.2.), blijkt het toch niet vanzelfsprekend om de werking van het DuWoBo-transitieproces vlot te laten draaien.

Terwijl er zoveel in ontwikkeling is, blijft de dagelijkse DuWoBo-werking draaien op een relatief klein budget, sinds 2009 opgetrokken van 60.000 naar ongeveer 90.000 Euro uit DAR-middelen. In 2008 doet er zich wel een mogelijkheid voor om samen met het Plan C-proces een subsidieaanvraag in te dienen op de Europese EFRO-oproep, waar de gezamenlijke aanvraag leidt tot de goedkeuring van het ISSI-project (InnovatieSysteem voor SysteemInnovatie). Gedurende 2009 en 2010 geeft dit enerzijds de mogelijkheid bij Cedubo een extra personeelslid tewerk te stellen en is er ondersteuning door consultant i-propeller en CDO/UGent, terwijl er anderzijds nieuwe activiteiten opgezet kunnen worden. Met ondersteuning van i-propeller wordt er bijvoorbeeld gewerkt aan een methodiek om experimentideeën te registreren en te filteren, om experimenten verder tot ontwikkeling te brengen, en leerervaringen van Plan C en DuWoBo te delen met andere innovatienetwerken. Voor dat laatste worden drie ISSI academies georganiseerd rond visievorming, ontwikkelen van experimenten en lerende netwerken. Op die manier worden ongeveer 25 andere Vlaamse innovatienetwerken bereikt. Daarnaast geeft het project de kans enkele multistakeholderfora te organiseren waar nieuwe ideeën afgetast kunnen worden, bijvoorbeeld over prestatiebestekken en bouwteams, en over duurzame bouwlogistiek.

Het platform dat begin 2007 werd opgericht om de strategische keuzes te maken in het DuWoBo-proces en waarin vertegenwoordigers van de belangrijkste stakeholders zetelen, begint in deze vierde fase zijn dynamiek te verliezen. Aanwezigheden worden onregelmatiger, sommige leden haken af, bij andere leden zijn er personeelsswissels en de nieuwe mensen vinden moeilijk aansluiting bij de bedoeling van het platform. De aansturing van de werkgroepen en de activiteiten van die werkgroepen lopen ook niet altijd vlot meer. Het zijn vooral de leden van het dagelijks bestuur die het proces draaiende houden; andere platformleden lijken vooral een volgende en afwachende rol op te nemen. Zo ontstaat er voornamelijk vanuit het dagelijks bestuur een zoektocht naar welke rol het platform precies kan opnemen om DuWoBo als transitieproces te blijven profileren. Dat leidt onder andere tot een aanzet om een evaluatie te maken van de toestand van het proces via de zogenaamde TIS-methodiek¹⁶. Eind mei 2010 wordt een halve dag uitgetrokken om te bediscussieren hoe goed DuWoBo de functies vervult die van een innovatiesysteem verwacht kunnen worden. Daaruit blijkt o.a. dat er in de loop van de tijd een groot netwerk mensen bereikt is, dat er veel ervaring en kennis is opgebouwd, dat vooral binnen de beleidsdomeinen duurzame ontwikkeling (min.-pres.; DAR) en leefmilieu (kabinet leefmilieu; LNE) de thematiek opgenomen is, en dat de visie een goede oriëntatie gaf. Tegelijk komen er meerdere knelpunten naar boven, bijvoorbeeld een gebrek aan doorstroming naar de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening, mobiliteit en wonen; teveel volgers en te weinig initiatiefnemers; onvoldoende terugkoppeling over de ideeën en resultaten van DuWoBo naar het werkveld; te weinig tijd om de verworven kennis vast te leggen, te delen en erop te reflecteren;

¹⁶ Toen de nood bleek aan een beknopte evaluatiemethode werd dit door mezelf voorgesteld. De TIS-methodiek is ontwikkeld om de toestand van een innovatiesysteem in kaart te brengen en wordt meestal via uitgebreid onderzoek toegepast. Hier is de methode enkel gebruikt om een gesprek mogelijk te maken over het DuWoBo-proces tussen de leden van het platform. De methode kijkt naar zeven functies die een innovatiesysteem moet vervullen om succesvol te zijn: activiteiten van ondernemers, kennisontwikkeling, kennisverspreiding in het netwerk, richting geven aan het zoekproces, creëren van markten, mobiliseren van middelen, creëren van legitimiteit en weerstand tegen verandering tegengaan. In dit geval werd gekeken hoe goed DuWoBo deze functies vervult.

onvoldoende middelen om het proces te ondersteunen maar ook om vernieuwende experimenten te blijven opzetten. Het besluit van de halve dag is dat er een bijkomende evaluatievergadering nodig is waar onder andere de te nemen stappen besproken moeten worden. Tot een nieuwe vergadering komt het echter niet wegens andere prioriteiten en een gebrek aan enthousiasme om de oefening verder te zetten. Dat leidt in het najaar van 2010 tot een crisisachtige sfeer op het platform: waarom komen er niet meer mensen naar het platform? Moeten we onze meerwaarde opnieuw uitvinden? Hoe kan de verhouding zijn met alle initiatieven die al gebeuren in de overheid? De eerste stap die gezet wordt is om in 2011 enkele thematische platforms te organiseren en daarvoor ook gericht mensen uit te nodigen. In het mei 2011 is er bijvoorbeeld een platform met duurzame wijken als belangrijkste thema, in september 2011 over het energiebeleid en de bouw. Beide platformen trekken aanmerkelijk meer belangstellenden. Daarnaast wordt beslist om in de loop van 2012 een oefening op te zetten om de visie van DuWoBo te actualiseren, de procesaanpak te herbekijken en DuWoBo trachten te herpositioneren in de lopende ontwikkelingen.

De nood hieraan blijkt ook uit de interviews die in het kader van deze working paper gedaan zijn. Nogal wat platformleden die niet tot het dagelijks bestuur behoren hebben de voeling verloren met wat de oorspronkelijke opzet van het DuWoBo-proces was en zijn ook slecht of niet op de hoogte van *Vlaanderen in de steigers* als basisvisie voor het proces. Men karakteriseert DuWoBo bijvoorbeeld als *“iets waar je uitleg krijgt over wat er voor de bouw rond energiebeleid bezig is en zo, en als je buiten gaat weet je dat dan”*. Iemand van een andere organisatie: *“Er zijn momenteel meerdere platformen waar je voortdurend dezelfde mensen tegenkomt, zodat het ook lijkt alsof je in herhaling valt. Je komt bij DuWoBo wel interessante dingen aan de weet, maar ik weet zelf niet wat ik kan inbrengen, wat er past binnen zo’n transitieproces, het is me niet zo duidelijk.”* Zeker bij verschillende vertegenwoordigers van bouwprofessionals is te horen dat de discussies te algemeen en/of te oppervlakkig blijven: *“Ik vraag me soms af: wie wordt hier nu wijzer van? Er wordt vergaderd, maar er is gebrek aan concrete output die iets oplevert voor de bouwprofessional op het terrein.”* In het algemeen valt op dat zeker bij de grotere sectororganisaties de link naar het oorspronkelijke transitie-idee grotendeels verdwenen en is de DuWoBo-werking voor hen één van de vele door de overheid opgezette platforms naast andere. Dat uit zich op minstens twee manieren, die beide bovenkwamen tijdens de discussie op de “verdiepingsdag” over DuWoBo in maart 2012. Ten eerste geven professionele organisaties aan “dat bij ons niet de expertise zit over duurzaam bouwen” en “dat wij niet de globale visie mee maken”, maar “wij moeten die visie kunnen omzetten” en “we willen er mee over communiceren.” Die houding wijkt sterk af van de opzet van een transitiearena waarin de deelnemers samen zoeken naar de weg voorwaarts. Ten tweede zorgt het wegvallen van de link naar het oorspronkelijk transitie-idee onvermijdelijk tot een striktere afweging van de meerwaarde van DuWoBo: er wordt (bewust of onbewust) afgewogen welke fora op welk moment het best iemands belangen dienen. DuWoBo wordt als “een extra kanaal” gezien om belangen te verdedigen, zoals het door iemand werd uitgedrukt tijdens de verdiepingsdag. Ook al was DuWoBo de afgelopen jaren het enige platform waar duurzaam wonen en bouwen geïntegreerd wordt bekeken, dat weegt niet noodzakelijk op tegen de urgentie van specifieke thema’s (zoals energie) of het strategische en economische belang van andere, zeker wanneer daar ook mogelijk belangrijke financiële middelen aan vast hangen (zoals bij innovatie).

Daarnaast valt op dat kleinere organisaties moeite blijven hebben om het proces op strategisch niveau op te volgen. Ze hebben in de eerste jaren na *Vlaanderen in de steigers* een aantal projecten kunnen financieren die hen de mogelijkheid gaven een deel van hun eigen agenda (en van Vlaanderen in de steigers) uit te voeren, en tegelijk ook het DuWoBo-proces op strategisch niveau mee te volgen. Maar als de financiering wegvalt, stopt het project en daarmee ook de strategische opvolging.

3.1.5. Tussentijdse vaststellingen: dynamiek, terugval en enkele spanningen onder de oppervlakte

Sinds de start van het DuWoBo-proces in 2004 is er een heel parcours doorlopen. Al liep de eerste Vlaamse ervaring met de transitiemanagementaanpak niet altijd even vlot, toch slaagde de arena erin om een gezamenlijke transitieagenda te formuleren over waar wonen en bouwen moeten staan in 2030, en daaraan een reeks projecten te koppelen die op korte termijn elementen van die visie in de praktijk zouden kunnen brengen. Ook al was er geen specifiek budget voorzien om projecten te realiseren, door de koppeling te maken naar bestaande subsidiekanalen van voornamelijk LNE en DAR konden wel snel projecten opgestart worden. De visie en transitiepaden hebben gezorgd voor een verbreding en koppeling van de agenda's van veel deelnemers en waren zeker voor de traditionele bouworganisaties op een aantal punten een doorbraak. De creatie van ruimere netwerken en de uitwisseling van kennis en informatie hebben het proces de eerste jaren dynamiek gegeven. Doordat het om een gedragen agenda gaat, die door alle actoren onderschreven wordt, aangeboden aan de minister-president en door hem beschouwd als de langetermijnonoriëntatie voor het beleid, kan de agenda (of delen ervan) ook met legitimiteit ingebracht worden in andere beleidsprocessen, zoals bijvoorbeeld de VSDO of ViA. Hij bleek ook bruikbaar in de oriëntatie van subsidiekanalen en de beoordeling van projectdossiers.

Terwijl duurzaam wonen en bouwen als beleidsthema op verschillende plaatsen en beleidsniveaus ingang begint te vinden, blijkt anderzijds dat het na 2009 moeilijker wordt om de dynamiek in het DuWoBo-transitieproces te houden. Nogal wat platformleden die niet tot het dagelijks bestuur behoren, hebben de voeling verloren met wat de oorspronkelijke opzet van het DuWoBo-proces was en zijn ook slecht of niet op de hoogte van de transitieagenda. Grote organisaties van bouwprofessionals lijken nood te hebben aan concretere output, terwijl kleinere organisaties kwetsbaar zijn als er projectfinanciering wegvalt. Bij het dagelijks bestuur leeft het besef dat er nood is om in de loop van 2012 na te denken over de rol en positionering van DuWoBo in de snel veranderende beleidsomgeving en bouw- en woonpraktijk.

Met behulp van de beleidsarrangementenbenadering (discours, actoren, regels, middelen – zie ook annex 2) kunnen ook een aantal onderhuidse spanningen opgemerkt worden. Daarmee loop ik al gedeeltelijk vooruit op een aantal ontwikkelingen op beleidsvlak en in de bouw- en woonpraktijk die in 3.2. verder uitgediept worden.

Zoals gezegd, heeft *Vlaanderen in de steigers* een toekomstbeeld geformuleerd voor wonen en bouwen in Vlaanderen tegen 2030 en daarmee een rol gespeeld in de opbouw van het discours over dat thema. Een instrument zoals de *Maatstaf duurzaam wonen en bouwen*, waaraan door zowat alle DuWoBo-deelnemers op een of andere manier is deelgenomen, draagt ook duidelijk bij aan de vorming van een gedeeld discours, tenminste op hoofdlijnen. De maatstaf is het technisch document dat als referentiekader dient van wat duurzaam wonen en bouwen inhoudt voor de Vlaamse overheid en hij zal ook gebruikt worden als richtlijn voor het bouwadvies van de provinciale steunpunten. Zo beïnvloedt hij sterk het sluiten van het discours rond de interpretatie van duurzaam wonen en bouwen. Toch ligt het discours nog niet vast. In grote lijnen kan gezegd worden dat op sommige onderdelen van het discours de geesten snel naar elkaar zijn toegegroeid, zoals op het vlak van de energieprestaties van een gebouw, niet in het minst door de actieve rol van de overheid daarin – al blijft er ook daar nog ruimte open voor concrete invulling.

Op andere terreinen ligt het discours nog behoorlijk ver uit elkaar. Zo is er in het kader van het Sufiquad-project bijvoorbeeld een benadering uitgewerkt die als alternatief kan gezien worden voor de aanpak van de maatstaf: hier wordt naar de levenscyclus van een gebouw gekeken en

wordt de monetarisering van milieu-effecten gebruikt om de duurzaamheid van een gebouw te beoordelen. Deze aanpak krijgt momenteel geen steun om als algemeen beoordelingskader gebruikt te worden, maar hij is wel opgenomen in een door OVAM gefinancierd project waar een op LCA gebaseerde materialenmethodiek wordt uitgewerkt om de milieu-impact van gebouwelementen te kunnen inschatten. Materialen is trouwens een belangrijk terrein waar de meningen nog uit elkaar liggen. Sommige spelers hebben hierop een duidelijke, zij het niet noodzakelijk compatibele visie (bijvoorbeeld VIBE en Federplast), anderen verwachten meer onderzoek en moeten hun positie nog bepalen. Hier wacht er ongetwijfeld nog een interpretatiestrijd. Die is al zichtbaar in de VIBE-campagneslogan van najaar 2011 “Duurzaam bouwen is goed, bio-ecologisch bouwen is beter”, een slogan die hen niet door iedereen in dank wordt afgenomen. Iemand merkt op: *“Materialen zijn een heikel thema, je kunt het bijna niet aankaarten, zelfs niet in transitieprocessen. Daar steigen de meesten nog van. Ik denk dat dat gewoon zijn tijd nodig heeft. De jaren negentig waren voor het masseren van het energievraagstuk. De jaren 2000 zijn voor masseren van het materiaalvraagstuk, zeker?”* Een ander terrein waar de discoursontwikkeling nog zeker niet gesloten is, is de verzoening van bouwtechnische oplossingen voor duurzaamheid – waar tot nu toe sterk de aandacht naar gegaan is – met sociale en culturele aspecten van wonen en bouwen.

Verschillen in discours zijn altijd te vertalen naar verschillen tussen actoren. Het DuWoBo-proces is er met zijn transitiearena's en transitieagenda in geslaagd actoren uit het bouwregime en de niches samen te brengen en aan een gezamenlijke agenda te laten werken. Het heeft ook geleid tot nieuwe netwerken en samenwerking tussen die actoren in een aantal projecten. Sommige actoren maken ook melding van een duidelijke invloed op hun werking: *“Wij hebben zeker impulsen gekregen van DuWoBo, bijvoorbeeld via de werkgroep levende wijken, om onze visie open te trekken. Bij wijkwerking komt ook ruimtelijk planning aan bod, materialen. Dat heeft ons zeker geïnspireerd.”* Dit soort signalen is niet onbelangrijk omdat zeker bij de huidige trekkers van het proces – zoals mensen uit het dagelijks bestuur – soms de frustratie leeft dat het moeilijk is de invloed en meerwaarde van DuWoBo aan te duiden. *“Het is soms moeilijk om de rol van DuWoBo zichtbaar te maken. We hebben van alles in gang gezet, soms in projecten, soms vooral in ideeën, en dan komt het er dikwijls op aan het te laten oppikken op allerlei plaatsen. Maar eens dat gebeurd is, zullen organisaties het resultaat natuurlijk als iets van zichzelf zien. Dat is perfect logisch, maar de DuWoBo-rol verdwijnt dan wel uit beeld.”*

Dit zou één van de verklaringen kunnen zijn waarom de band die professionele sectororganisaties momenteel nog voelen met DuWoBo sterk verzwakt is: in de loop van de tijd is de link met het transitie-idee verloren gegaan en verdwijnt ook de meerwaarde ervan uit beeld. Een andere belangrijke reden komt in volgend deel aan bod: de evoluties in de bouwsector zijn zo snel aan het gaan dat DuWoBo als het ware ingehaald wordt en dat er allerlei andere platformen opduiken die op het eerste zicht met vergelijkbare zaken bezig zijn, soms ook gesteund door en/of met de belofte van meer financiële middelen.

De samenwerking tussen actoren uit regime en niches lijkt afhankelijk te zijn van de omgeving waarin en het doel waarvoor samengewerkt wordt. Samen projecten opzetten blijkt relatief vlot te slagen, waarbij op nichespelers beroep gedaan wordt om vernieuwende ideeën te helpen binnenbrengen en voorbeeldprojecten onder de aandacht te brengen van bijvoorbeeld bouwondernemingen of architecten. *“Op beleidsvlak loopt het moeilijker omdat het gaat om uitgesproken standpunten en je dus kleur bekent. De ene verdedigt een sector terwijl de andere onafhankelijker kan nadenken over de toekomst.”* In het bepalen van beleidskeuzes lijken regimespelers na verloop van tijd de bovenhand te halen. Er is al enkele keren opgemerkt dat kleinere actoren sinds een tijd afwezig blijven in het DuWoBo-proces. Iemand van de geïnterviewden merkt op dat de evolutie van het proces er daardoor volgens hem toe geleid heeft dat het voor regimespelers makkelijker is geworden de inhoud te bepalen wanneer een werkgroep samenkomt of wanneer keuzes gemaakt moeten worden bij de invulling van halfjaarlijkse arenadagen. *“Toen we actief waren, waren er*

regelmatig arena's waar we ons verhaal konden vertellen. Nu zie ik regimespelers – zoals WTCB – thema's in handen nemen, waarbij kleinere spelers uitgerangeerd worden. Waar we in het begin impact hadden op teksten en op projecten die goedgekeurd werden, zie ik nu dat BBL, Dialoog, VIBE, Passiefhuisplatform er vaak niet meer bij zijn." Tijdens de verdiepingsdag in maart 2012 werd opgemerkt dat het feit dat regimespelers een deel van het DuWoBo-discours integreren niet betekent dat nichespelers niet meer nodig zijn. Nichespelers zorgen er immers vaak voor dat hoge ambitieniveaus behouden blijven.

Er zijn een paar plekken aan te wijzen waar de genoemde ngo's uit beeld lijken te verdwijnen of onder druk staan. Eén daarvan zijn de ontwikkelingen in de aanloop naar een Belgian Sustainable Building Council. Er is hier een duidelijke strijd tussen belanghebbenden, enerzijds over wie de leiding neemt in de ontwikkeling van een certificatiesysteem, anderzijds – en onlosmakelijk daarmee verbonden – hoe de organisatie is samengesteld en wie de macht heeft in de raad van bestuur. Wordt het een organisatie van individuele leden of van vertegenwoordigende organisaties? Heeft de overheid een vetorecht, hebben sectorfederaties een vetorecht, en wat met ngo's? In het al aangehaalde *memory of understanding* hebben sectorfederaties duidelijk gemaakt dat ze een sterkere positie willen dan ngo's. Een geïnterviewde: *"We proberen tot een consensus te komen, maar met voldoende macht in de RvB voor de grote blokken in de bouwsector, zodat die niet moeten onderdoen voor kleine organisaties die minder bouwgerelateerd zijn zoals de BBL. Het kan niet dat die evenveel macht zouden hebben."*

Op een ander niveau, dat van de provinciale steunpunten, is ook te zien hoe ngo's die vaak gepionierd hebben, voor hun positie moeten vechten in de logica van institutionalisering. Zoals boven beschreven, waren het ngo's onder coördinatie van BBL die het Vlaams Netwerk Duurzaam Bouwadvies startten dat uiteindelijk zou leiden tot de huidige provinciale steunpunten duurzaam wonen en bouwen. In de visie van de ngo's zouden zij een centrale en gesubsidieerde partner blijven in deze steunpunten, naar het voorbeeld van het Limburgse steunpunt. De politieke logica besliste daar echter anders over. De provincies zijn voor de Vlaamse overheid stabiele en meer neutrale partners, die ook zelf een budget kunnen inbrengen. *"We wilden niet de indruk wekken alleen in te zoomen op de milieuaspecten van duurzaam bouwen. Vanuit de sectoren werd ook het punt gemaakt dat er een breed draagvlak moet komen, en dat kun je best realiseren vanuit de 'neutrale' rol van de overheid, en niet vanuit één segment. Maar BBL heeft een zeer belangrijke pioniersrol gespeeld en dus willen we ze wel op een andere manier blijven betrekken"*, aldus een geïnterviewde. Op provinciaal vlak speelt er ook een politieke logica van wie men op welke manier wil betrekken. De situatie van de ngo's verschilt daardoor momenteel van provincie tot provincie. In Limburg wordt de bestaande structuur verder gezet en zit BBL mee in het bestuur. In Oost-Vlaanderen is BBL eveneens opgenomen, naast onder ander de Confederatie Bouw, de Bouwunie en de architectenvereniging NAV. De Milieuadvieswinkel, die als lokale ngo mee in het oorspronkelijke netwerk zat, doet hier enkel nog uitvoerende taken zoals het verstrekken van bouwadvies. In West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant fungeren respectievelijk ZonneWinDT en Dialoog als kennispartner en nemen ze een aantal uitvoerende taken op zich (vooral verstrekken van bouwadvies). Daarnaast zetelen ze naast andere partners ook mee in het netwerk. In Antwerpen heeft Kamp C, dat onderdeel is van de provinciale administratie, het steunpunt opgenomen in de werking en zijn er geen specifieke afspraken met ngo's. Dat deze verschillende situaties ook tot verschillende invullingen zullen leiden, ligt in de lijn der verwachtingen. Het blijkt ook te leiden tot een zekere concurrentie tussen ngo's, waar de ene nu met subsidie aan advies kunnen doen, terwijl dat voor andere niet zo is.

Als we naar de *regels* kijken waarmee een transitieproces als DuWoBo functioneert, dan zien we dat veel gebaseerd is op samenwerken in netwerken, uitwisseling van informatie, de overheid die een faciliterende en aansturende rol speelt om het proces op gang te trekken en te houden. Dit lijkt gewerkt te hebben in de eerste fases, maar is de laatste twee jaar moeizamer verlopen.

Doordat het systeem in beweging is, worden zeker regimefactoren ook via andere kanalen gevraagd hun inbreng te doen (zoals recent via regiegroepen in het innovatiebeleid) en verliest het DuWoBo-proces relatief gezien aan relevantie en belang. Bovendien blijkt dat de vrijwillige aanpak in netwerken ook beperkingen heeft, zeker wanneer men in overleg moet met beleidsdomeinen die historisch sterk verankerde manieren van werken hebben, zoals het ruimtelijke ordenings- en woonbeleid. Ook al wordt er binnen DuWoBo een nota met knelpunten gemaakt waarop duurzaam bouwen stuit (bijvoorbeeld voor duurzame wijken), en kan men tonen dat die in overleg met mensen uit de praktijk gemaakt is, dat wil helemaal niet zeggen dat andere beleidsdomeinen meteen in beweging komen. *“Sommige zaken kunnen wij niet alleen doorbreken. Dat zal zachtjesaan moeten groeien, doordat ook anderen op dezelfde regels stuiten en ook gaan lobbyen. Er is nu een project rond innovatief aanbesteden bij de overheid en duurzame energieoplossingen, waarvan ik weet dat die op dezelfde knelpunten gaan uitkomen. Stilaan zal duidelijker worden dat het beleid zelf flexibeler met zijn regels moet omgaan als we vooruit willen”*, aldus een geïnterviewde. In nog andere gevallen is de verandering van regels wel in gang gezet, maar gaat ze erg traag omdat de hervorming naar het hart gaat van het bouwregime en er dus heel wat belangen mee gepaard gaan. Een voorbeeld zijn de competentieprofielen, die niet alleen de basis vormen voor eindtermen in het onderwijs, maar ook als basis dienen voor de opleidingen van de VDAB, en ze zijn ook de basis van verwachtingen over vakkennis bij aanwervingen. Boven is er al op gewezen hoe in de BSBC een vergelijkbaar mechanisme te zien is: de vertrouwde beslissingspatronen van politiek en bouwregime maken het niet eenvoudig om een nieuw patroon met andere verhoudingen tussen spelers en andere inhoudelijke prioriteiten ingang te doen vinden. Wat op dit vlak wel een formele sterkte is van DuWoBo dat is dat duurzaam wonen en bouwen en de transitiearena met zoveel woorden ingeschreven staan in verschillende beleidsplannen van de Vlaamse regering. Sinds midden 2011 is dat het geval voor de VSDO, waar duurzaam wonen en bouwen als één van de zes centrale transitie naar voren geschoven wordt. Ondertussen is duurzaam wonen en bouwen ook één van de 13 transversale ViA-projecten waar voor alle 13 getracht zal worden de ViA-ambities te realiseren met de aanpak van transitiemanagement.

Op het vlak van *middelen* zijn er eveneens een aantal spanningsvelden. Wie nauw betrokken is geweest bij het proces, vindt over het algemeen dat er met beperkte middelen een mooi parcours is afgelegd en dat DuWoBo eraan heeft bijgedragen dat de evolutie naar duurzamer wonen en bouwen sneller is gegaan dan dat uit zichzelf gebeurd zou zijn. De evoluties in het beleid rond duurzaam wonen en bouwen hebben tot een enigszins paradoxale situatie geleid. Als we bijvoorbeeld naar de middelen kijken die er binnen het DAR-DO-team beschikbaar zijn, dan werden die in de eerste jaren vooral gebruikt voor kleinere projecten (overigens niet enkel rond wonen en bouwen). Heel wat voorbeelden daarvan zijn boven aan bod gekomen en blijken verschillende soorten “spin-offs” gehad te hebben (onder de vorm van meetinstrumenten, of nieuwe organisaties, beleidsinitiatieven, kennisverspreiding enzovoort). Door besparingen is een deel van die pot verdwenen. Voor de rest is de beleidskeuze gemaakt om naar structurele ondersteuning te gaan: de provinciale steunpunten nemen een grote hap weg, voor DuWoBo en Plan C is er jaarlijks 90.000 Euro voorzien, ook ondersteuning van de BSBC wordt jaarlijks begroot (maar zolang die er niet is, kan het geld geheroriënteerd worden). Enerzijds kan die structurele ondersteuning als een succes bestempeld worden van de institutionalisering van het thema duurzaam wonen en bouwen. Anderzijds blijkt er geen geld meer beschikbaar te zijn om voor DuWoBo nog kleinere experimenten te financieren waarmee in het verleden een aantal successen werden geboekt, en lijkt er ook geen manoeuvreerruimte om de algemene ondersteuning van de DuWoBo-werking, die nu vooral via Cedubo verloopt, op te trekken. Tenzij de middelen in de toekomst terug vergroten of ze via een andere weg gevonden worden, zou men dus kunnen stellen dat het succes van de institutionalisering van het beleidsthema duurzaam wonen en bouwen in zekere zin het DuWoBo-proces in de weg zit, ook al is die institutionalisering beperkt en nog in een beginstadium.

De middelenproblematiek hangt nauw samen met de rol die een proces kan/wil spelen, hoe die rol zichtbaar gemaakt kan worden en wie daarbij als trekker fungeert. De coördinerende rol wordt al een aantal jaren opgenomen door Cedubo, met To Simons als spilfiguur. Een aantal geïnterviewden geven aan dat ze de indruk hebben dat Cedubo momenteel moeite heeft om alle ontwikkelingen te blijven volgen en het netwerk dynamisch te houden. Cedubo van zijn kant merkt dat een neveneffect van de subsidiëring is dat nogal wat actoren bewust of onbewust alle initiatief van hen verwachten. Gedeeltelijk is dit een interne DuWoBo-kwestie van beschikbare middelen, middelenbesteding en organisatiemodel. Maar er is een andere factor die mogelijk nog belangrijker is in de moeilijke positionering en profilering die het proces momenteel ondervindt en dat zijn de ontwikkelingen die zich ondertussen aan het voordoen zijn in de bouwpraktijk en in verschillende andere beleidsdomeinen en –niveaus. Daarover gaat het volgende deel.

3.2. De context van DuWoBo: een woon- en bouwsysteem in volle evolutie

“De steun van de bouwsector voor duurzamer wonen en bouwen en voor de agenda die we in ‘Vlaanderen in de steigers’ naar voren geschoven hebben, is er nu. Dat was tien jaar geleden ondenkbaar geweest. De Confederatie bijvoorbeeld zag wel het belang van duurzaam bouwen in de toekomst, maar hun agenda was ook altijd: erover waken dat de sector meekan, dat het ook uitgevoerd kan worden, dat de sector gezond kan blijven. Kritische opmerkingen over ‘Vlaanderen in de steigers’ gingen dikwijls niet over de inhoud, wel bijvoorbeeld over de timing: kan de bouwsector klaar zijn voor wat we willen in de timing die je vooropstelt. Zo hadden ze problemen met ambities over het E-peil. Maar op een congres een jaar later was hun houding al veranderd. En nu promoten ze een striktere timing dan we toen gezegd hebben.” Het is maar één voorbeeld van hoe een geïnterviewde de snelle evoluties schetst die de bouwsector aan het ondergaan is. In dit deel probeer ik op een beperkt aantal bladzijden de context te schetsen waarin het DuWoBo-proces zich momenteel bevindt: dat is een context van snelle evoluties op meerdere terreinen. Voor een stukje heeft DuWoBo zelf bijgedragen aan die evoluties, maar het proces heeft die evoluties niet in de hand en zal om relevant te blijven, moeten overwegen welke rol en positionering mogelijk zijn.

Vanuit het standpunt van transitietheorie is een belangrijk inzicht dat de transitie in wonen en bouwen niet meer in gang gezet moet worden – wat een belangrijke ambitie is van methodes zoals transitiemanagement – maar dat alle tekenen erop wijzen dat ze volop bezig is: er wordt niet enkel meer gepraat over duurzamer wonen en bouwen, maar iedereen die wil, kan een duurzaam huis bezoeken of kan het zelf bouwen. De overheid bouwt passiefscholen en pakt uit met voorbeelden van duurzame kantoorgebouwen. Private ontwikkelaars zijn duurzame wijken aan het neerzetten en bouwbedrijven bieden sleutel-op-de-deur passiefwoningen. Maar ook al is de transitie begonnen, het is onduidelijk waar ze zal uitkomen. Er liggen nog veel vragen open en in het zoeken naar antwoorden zou een transitieproces als DuWoBo een nieuwe rol kunnen vinden.

Proberen te ontrafelen welke evoluties momenteel bezig zijn in de woon- en bouwsector en vanwaar ze komen, maakt ook duidelijk dat de sector misschien beter als een systeem van systemen bekeken wordt dan als één systeem (zoals ik voor de eenvoud gedaan heb in deze paper). Het woon- en bouwsysteem lijkt eerder een kruispunt waarop verschillende systemen elkaar ontmoeten. De maatstaf duurzaam wonen en bouwen geeft de belangrijkste: energie, mobiliteit, water, ruimtelijke ordening, materialen. En daarnaast zijn er de aspecten van

gezondheid, sociale inbedding, innovatie, management. Het is uiteraard onmogelijk – en ook niet de bedoeling – in deze paper een exhaustieve beschrijving te maken van evoluties op al deze terreinen. Net als in de schets van de historische ontwikkeling van het bouwsysteem (2.2.) is het wel de bedoeling de belangrijkste tendensen mee te hebben die de context van DuWoBo bepalen.

3.2.1. Energie als drijvende kracht

Er is weinig discussie over dat de energie- en klimaatproblematiek de aanzet heeft gegeven om een aantal evoluties te versnellen. De Europese regelgeving is hier van cruciaal belang geweest. Als onderdeel van haar strategie om aan de Kyoto-doelstellingen te voldoen, begon de EU al in de late jaren negentig richtlijnen uit te schrijven en programma's op te zetten om lidstaten aan te zetten hun energie-efficiëntie op te drijven, CO₂-uitstoot te verminderen en hernieuwbare energie te stimuleren. Dat kader is vanaf de eerste jaren van de 21^e eeuw zijn langzaam zijn invloed beginnen uitoefenen op de bouwsector, maar vooral de laatste paar jaren heeft dat tot een echte versnelling geleid, vooral omdat de doelstellingen scherper worden en ze uiteindelijk ook een vertaling zijn beginnen krijgen in federale en Vlaamse regelgeving en financiële stimuli.

De grootste invloed gaat momenteel uit van de EPB-regelgeving. In 2002 keurde het Europese Parlement en de Raad de EPB-richtlijn goed (Energy Performance of Buildings Directive, 2002/91/EC), die als doel heeft het energiegebruik en de CO₂-uitstoot van gebouwen te verminderen. De richtlijn geeft een methodologisch kader om de energieprestatie van gebouwen te berekenen, stelt minimumeisen voor energieprestaties van nieuwbouw en renovatie, en bepaalt de energiecertificering van gebouwen. De EPB-richtlijn is ondertussen verstrengd in de zogenaamde *EPBD recast* (2010/31/EU), goedgekeurd in mei 2010, die oplegt dat vanaf 2021 alle nieuwe gebouwen in de EU “bijna nulenergie” zijn en dat de nog benodigde energie grotendeels moet worden opgewekt met hernieuwbare energiebronnen. Overheden worden al vanaf 2019 verplicht om in hun gebouwen bijna energieneutraal te zijn.

In Vlaanderen is de EPB vertaald in een Vlaams Decreet Energieprestatie en Binnenklimaat (2006), dat in 2011 verder is bijgestuurd in functie van de *recast*. Ten opzichte van de oude isolatiewetgeving (zie 2.2.2) wordt nu niet enkel meer naar het isolatieniveau van een gebouw gekeken, maar naar de volledige energieprestatie, en ook de handhaving – die eerst een lachertje was – wordt nu ernstiger genomen. In de eerste versie van het decreet werd voor nieuwbouw de wettelijke norm op E-peil E100 gelegd, met een isolatieniveau van K45 (tot dan gold K55) en gespecificeerde U-waarden per constructiedeel. Voor bouwaanvragen na 1 januari 2010 mocht het E-peil nog maximaal E80 bedragen. Met de verstrenging van het decreet in functie van de Europese doelstellingen gelden sinds dit jaar E70 en K40, en vanaf 1 januari 2014 een E60-peil. Hoe de timing daarna precies verloopt, is nog niet afgesproken, maar de einddoelen van de EPB-richtlijn tegen 2019/2021 zijn bekend en het E-peil moet dus nog verder omlaag. Over het algemeen wordt er daarbij van uit gegaan dat E60 nog gehaald kan worden met ingeburgerde woonconcepten en technieken, maar dat verdere verlaging nieuwe technieken en concepten vereist.

Terwijl de EPB-normen momenteel vooral impact hebben op nieuwbouw, ligt er zeker in de bestaande woningen een enorm potentieel open om energieprestaties te verbeteren. Jaarlijks worden er zo'n 35.000 nieuwe woningen gezet, terwijl er meer dan 2,5 miljoen woningen staan. Van de 2.683.000 Vlaamse woningen bleken er in 2011 nog 15% enkel glas te hebben, 24% heeft geen dakisolatie, 10% slechts gedeeltelijk en van de aardgasketels is 28% van een verouderd type, terwijl dat bij stookolieketels op 66% ligt (VEA 2011). Daarom startte de Vlaamse regering in 2007 een Energierenovatieprogramma 2020 met als doel om elke woning tegen 2020

energiezuinig te maken. In eerste instantie gaat de aandacht naar dakisolatie voor elk huis, overal minstens verbeterd dubbel glas en een efficiënte verwarmingsinstallatie. Andere actiepunten zijn buitenmuur- en vloerisolatie, vervanging van elektrische verwarming en ontmoediging van air conditioning. Voor de bouwsector betekent dit tegelijk een opportuniteit en een hele uitdaging. Men schat immers dat om aan de doelstellingen te voldoen er per jaar zo'n 90.000 daken geheel of gedeeltelijk geïsoleerd moeten worden, 40.000 woningen voorzien van nieuwe beglazing en 80.000 ketels vervangen (ibid.).

Om zowel de EPB-normen als de doelstellingen van het Energierenovatieprogramma te ondersteunen, is er sinds 1 november 2008 een EnergiePrestatieCertificaat (EPC) verplicht bij de verkoop van huizen en appartementen en sinds 1 januari 2009 ook voor alle huurwoningen. Het moet opgesteld worden door een energiedeskundige type A, erkend door de Vlaamse overheid. Met het EPC kan de eigenaar tonen hoe energiezuinig zijn woning is. Tegen september 2011 waren er ongeveer 400.000 EPCs afgeleverd, worden er maandelijks zo'n 11.000 dossiers ingediend en zijn er 3000 actieve deskundigen (ibid.).

De snel gegroeide aandacht voor energie in de bouw, vloeit voort uit de combinatie van enerzijds dit soort regelgeving en anderzijds fiscale stimulansen en premies van de federale en de Vlaamse overheid die van groot belang blijken om eigenaars en/of huurders over de brug te krijgen. Zo werd er vanaf 2003 een federale belastingvermindering ingevoerd voor eigenaars die energiebesparende werkzaamheden lieten uitvoeren. Vanaf 2005 gold die ook voor huurders. De energiebesparende investeringen konden op zo'n manier gespreid worden dat er verschillende jaren van een fiscale aftrek genoten kon worden. Het ging onder andere om: vervanging of onderhoud van stookketels, installatie van zonneboilers, installatie van fotovoltatische zonnepanelen, installatie van een geothermische warmtepomp, plaatsing van hoogrendementsglas of superisolerend glas, plaatsing van dak/muur/vloerisolatie, plaatsing van thermostatische kranen, uitvoering van een energieaudit in de woning. Hoewel zeer veel gebruik gemaakt werd van dit systeem en het dus een belangrijke stimulans voor energiebesparing en hernieuwbare energie betekende, werd het door de nieuwe federale regering op 1 januari 2012 grotendeels afgeschaft onder druk van budgettaire besparingen.

Op Vlaams vlak bestaan er verschillende premiestelsels die energiebesparende maatregelen aanmoedigen. Het gaat om premies die ofwel rechtstreeks van de overheid komen ofwel van de netbeheerders, o.a. voor isolatie en glas, verwarmingsinstallaties, sanitair warm water, de bouw van woningen met laag E-peil, fotovoltatische zonnepanelen. Vooral het voordelige premiestelsel voor die laatste – dat via groene stroomcertificaten kadert in het beleid om de Vlaamse doelstellingen te halen op vlak van hernieuwbare energie – is zo succesvol gebleken dat het onder vuur is komen liggen, o.a. omdat het vooral de betere middenklasse zou bevoordelen, de prijs van elektriciteit zou opdrijven, één technologie teveel voortrekt, energiebesparing zou ontmoedigen. Het systeem is ondertussen hervormd waarbij de prijs van groene stroomcertificaten snel wordt afgebouwd (van € 450 Euro/MWh in 2009 gedurende 20 jaar naar € 90/MWh in 2016 gedurende 15 jaar).

In algemene termen kunnen we stellen dat een belangrijk kenmerk van het bouwregime tot 10 jaar geleden – de energieprestaties van een gebouw hebben nauwelijks belang noch voor bouwprofessionals, noch voor bouwers en bewoners – in snel tempo aan het verdwijnen is. De ontwikkeling gaat en moet zelfs zo snel gaan dat het energievraagstuk bijna alle aandacht naar zich toetrekt en dat “duurzaam bouwen” vaak synoniem wordt voor “energiezuinig bouwen”. Dat gaat ook gepaard met een aantal bottlenecks, met spanningen tussen oude regimeregels en nieuwe praktijken, en een zoektocht naar nieuwe mogelijkheden.

Een interessant voorbeeld van spanning tussen nieuwe regels en oude praktijken zit verborgen in de EPB-regelgeving en de berekening van het E-peil. Het E-peil geeft een theoretisch cijfer op basis van een gestandaardiseerd rekenpakket, maar houdt daarbij geen rekening met het werkelijke woongedrag van de bewoner. Als die zijn oude gewoontes behoudt en energieverspillend blijft leven, zal de energiebesparing een stuk lager liggen dan de EPB-module voorspelt.

In de bouwsector leven er ondertussen een paar grote bekommernissen: *“Het belangrijkste waar we in de bouwsector momenteel van wakker liggen is de verlaging van het E-peil. Die verlaging moet betaalbaar blijven voor de eigenaar of bouwheer en het moet te realiseren zijn zonder technische gebreken. Dat zijn onze twee belangrijkste problemen: energiezuiniger worden mag de kostprijs niet zodanig verhogen dat de nieuwbouwmarkt in elkaar zakt. Nieuwe woningen moeten betaalbaar blijven. En ten tweede moeten ze zonder technische gebreken opgeleverd worden. Dat stelt hoge competentie-eisen, kennis van technieken die de modale loodgieter die bijna op pensioen gaat misschien niet meer heeft. Er zijn bijscholingen nodig, maar er komen ook volledig nieuwe jobs bij.”* Door de verschillende beroepsfederaties (VCB, WTCB, Bouwunie, NAV etc.) worden er momenteel volop opleidingen georganiseerd om professionals bij te scholen, in nogal wat gevallen mede gefinancierd door de overheid (zoals bijvoorbeeld via het energieconsulentenprogramma van VEA). Er is vraag naar meer ondersteuning en hervorming van opleidingen om te kunnen voldoen aan de eisen die opgelegd worden en de marktvraag die daaruit voortvloeit.

De sfeer is echter vrij optimistisch. Ondanks de economische crisis, biedt de omschakeling die op gang aan het komen is heel wat opportuniteiten aan de sector. Er wordt ook volop meegedacht over welke aanpassingen in het bouwregime nodig zijn om die opportuniteiten te benutten. Zo pleit het VCB voor een “eco-Keynesiaanse benadering”: daarbij corrigeert de overheid de markt “door een kader te scheppen met duidelijke doelstellingen op langere termijn, door op het gepaste moment activiteiten die op korte termijn problematisch zijn voor het leefmilieu via heffingen tegen te gaan, door tegelijk milieuvriendelijke technieken te stimuleren, door gericht onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten op dit vlak te ondersteunen en door op dit vlak als opdrachtgever het voortouw te nemen.” (VCB 2010, p. 20). De successen in het onder controle krijgen van bouw- en sloopafval worden daarbij als voorbeeld aangehaald. Het VCB is ook zelf bezig met zoeken hoe typische regimeregels doorbroken kunnen worden om evoluties sneller te laten gaan. Zo zijn er onderhandelingen met Febelfin, de federatie van de financiële sector, om de regels voor hypothecaire leningen bij te stellen. Leningen worden tot nu toe gegeven op basis van de investeringskost voor de koop of bouw van een nieuwe woning, maar wanneer banken zouden kijken naar het totaalplaatje van investeringskost én gebruikskost, dan zouden hypothecaire leningen voor energiezuinige woningen interessanter moeten worden. Het VCB heeft daarbij een tool ontwikkeld, de e-calculator, die vooral bij sleutel-op-de-deur woningen toelaat om bij een bepaald budget het laagst haalbare E-peil te berekenen. Net in dat marktsegment zijn er trouwens een aantal bedrijven (zoals Bostoen en Sibomat) die een voorlopersrol opnemen in het in de markt zetten van passiehuizen. Een aantal ervaringen die door die voorlopers werden opgedaan – onder andere door Bostoen en Ertzberg bij de opzet van duurzamere wijken – dienden dan weer als input voor de knelpuntennota duurzame wijken die werd opgesteld binnen DuWoBo (zie boven 3.1.4). Op die manier ontstaat er een wisselwerking tussen de praktijk en het DuWoBo-proces.

Ook de Vlaamse overheid heeft de laatste jaren op het terrein van duurzaam bouwen – en dan voornamelijk energiezuinig bouwen – een voorbeeldrol opgenomen. Zo werd in mei 2008 door de toenmalige ministers van onderwijs (Vandenbroucke) en milieu (Crevits) het licht op groen gezet voor de bouw van 24 passiefscholen, verspreid over alle provincies. Andere gebouwen waar de Vlaamse overheid in haar communicatie regelmatig naar verwijst zijn onder andere de

gebouwen van de VMM in Aalst en Leuven, het Provinciehuis van Vlaams-Brabant in Leuven of het Vlaams Administratief Centrum in Leuven.

3.2.2. Andere evoluties

Hoewel de evolutie naar duurzamer bouwen momenteel nogal eens verengd wordt tot energiezuinig bouwen, is er ook op andere terreinen een en ander in beweging, zij het vaak nog erg voorzichtig. Deze evoluties zullen de volgende jaren mogelijk versnellen en het woon- en bouwsysteem verder wijzigen. Ook hier komt dan de vraag boven hoe een transitieproces als DuWoBo daar best op kan inspelen.

Materialen

Het is doorheen deze paper al enkele keren aangehaald dat de evoluties in materiaalgebruik traag gaan en ook nogal gevoelig liggen, aangezien het letterlijk één van de basissen is waarop de sector gebouwd is. De uitputbaarheid van grondstoffen en het milieueffect van gebruikte materialen zijn in de sector tot nu toe zelden een thema geweest. Enkel het onder controle krijgen van het bouw- en sloopafval vanaf midden jaren negentig en een oriëntatie naar hergebruik van dat afval hebben op dat vlak een betekenisvolle rol gespeeld. De belangrijkste regelgeving die momenteel impact heeft op de kenmerken van bouwmaterialen en –producten is bouwproductenrichtlijn (Construction Products Directive) van de EU uit 1989, in 1998 omgezet in Belgische wetgeving. De richtlijn formuleert 6 *essential requirements* waaraan bouwconstructies moeten voldoen: mechanische weerstand en stabiliteit; brandveiligheid; hygiëne, gezondheid en milieu; gebruiksveiligheid; bescherming tegen lawaai; energiebesparing en warmtebehoud. Van de eisen voor bouwconstructies worden voorschriften afgeleid voor bouwproducten en technische specificaties per type product. Als een product aan de eisen voldoet, krijgt het een CE-markering en kan het op de markt gebracht worden en verhandeld worden in de EU. Dat is ook de eerste doelstelling van de richtlijn: de handel in bouwproducten in de EU stimuleren. Alhoewel milieuaspecten ook deel uitmaken van de minimeisen zijn de standaarden en technische specificaties daar tot nu toe zeer beperkt geweest, onder andere omwille van verschillen in eisen tussen lidstaten en een gebrek aan geharmoniseerde testen.

Ondertussen wordt op Europees vlak al enkele jaren gewerkt aan een verfijning van het kader, waarbij ook de milieunormen verder onderbouwd worden. Zo is het Europese normalisatie instituut (CEN) al sinds enkele jaren bezig met het opstellen van normen in verschillende technische comités, onder andere CEN TC 350 (*Sustainability of construction works*) en CEN TC 351 (*Construction products - Assessment of release of regulated dangerous substances*). In maart 2011 keurden de Raad en het Europees Parlement de Bouwproductenverordening goed (Construction Products Regulation EU 305/2011) die vanaf 1 juli 2013 de oude richtlijn zal vervangen. Doordat het een verordening betreft en geen richtlijn zal ze op dezelfde manier toegepast moeten worden in alle lidstaten. Men spreekt nu over *basic work requirements*, die ook van 6 naar 7 zijn uitgebreid. De nieuwe zevende eis heeft betrekking op *sustainable use of resources* en vereist dat bouwwerken duurzaam gebruik maken van natuurlijke hulpbronnen, met name op vlak van de recycleerbaarheid van het bouwwerk en materialen na sloop, de duurzaamheid van het bouwwerk zelf, en het gebruik van milieuvriendelijke grondstoffen en secundaire materialen in de bouw. Binnen CEN TC 350 is er ondertussen ook een standaardprocedure uitgewerkt (EN 15804) om consistent te kunnen rapporteren over de milieukenmerken van een product in een zogenaamde

environmental product declaration (EPD). Op basis van een LCA-analyse, kan via 24 milieu-indicatoren over de hele levenscyclus van een product gerapporteerd worden. Bij de Belgische Bouwmaterialen Producenten (BMP) is er sinds eind 2008 een werkgroep ‘duurzaam bouwen’ actief die bekijkt hoe dit alles naar België vertaald kan worden. Het gaat hier natuurlijk in eerste instantie om methodes om te communiceren over de kenmerken van bouwproducten. Dat betekent nog niet dat er automatisch voor duurzamere producten gekozen zal worden in de bouwpraktijk.

Maar ook vanuit andere hoeken staat de kijk op materialen in het bouwregime onder druk. Onder andere de nieuwe Europese afvalrichtlijn en het *resource efficiency flagship* uit de EU-2020 strategie zijn een evolutie naar duurzaam materialenbeheer in gang aan het zetten, wat in Vlaanderen vertaling heeft gekregen in het Materialendecreet van 2011. Binnen Vlaanderen in Actie is duurzaam materialenbeheer ook als een speerpunt naar voren geschoven en wil minister van leefmilieu Schauvlieghe toewerken naar een Materialenpact in juni 2012. Ook de bouwsector wordt verwacht hierin een rol te spelen. Vanuit de overheid speelt OVAM een centrale rol in de uitvoering van het Materialendecreet en het beleid rond duurzaam materialenbeheer. Zoals boven al aangegeven, zijn er hier verschillende linken naar de bouw, o.a. via het Uitvoeringsplan Bouw. OVAM is ook sinds 2010 bezig met de ontwikkeling van een LCA-gebaseerde methodiek met Vlaamse/Belgische data en scenario's om de milieu-impact van gebouwelementen te kunnen kwantificeren.

Tegelijk met deze evoluties die sterk vanuit beleidsprocessen aangestuurd worden, zien we de groei van niches zoals bijvoorbeeld de niche van bio-ecologisch bouwen en de toenemende belangstelling voor het Nature Plus label dat daarbij hoort, in Vlaanderen op de kaart gezet door VIBE. Het Nature Plus label kijkt met behulp van een LCA-analyse naar de milieu- en gezondheidsimpact van producten in de bouw. Naast de technische vereisten waaraan het moet voldoen (zoals de CE-criteria), worden er strenge normen en grenswaarden gehanteerd voor milieu- en gezondheidsaspecten. Die houden onder andere in: het aandeel nagroeibare en/of minerale grondstoffen moet minstens 85% van de materiaalinhoud bedragen, de gebruikte grondstoffen mogen niet op korte termijn uitputbaar zijn, milieu- en gezondheidsbelastende stoffen zijn verboden (in de praktijk bijvoorbeeld synthetische stoffen), enzovoort. Tijdens Batibouw 2009 kende het label in Vlaanderen een belangrijke doorbraak toen Wienerberger, als industriële producent van bakstenen een typische ‘regime’speler, het label haalde voor enkele van zijn producten (zoals de Porothersm baksteen, een massaproduct dat in veel huizen als binnenmuur wordt gebruikt). In 2010 volgde de afdeling in Tessenderlo van het bedrijf Pittsburgh Corning Europe voor zijn Foamglas, een vorm van thermische isolatie uit cellulair glas. De kennisopbouw en netwerking binnen deze niche gaat ondertussen volop verder, o.a. via een Interreg-project (CAP'EM, Cycle Assessment Procedure for Eco-Materials), waarin een LCA-methodiek ontwikkeld wordt om 100 ecologische bouwmaterialen te analyseren en een gedetailleerde databank aan te leggen.

Woonbeleid

Zoals boven gezegd (2.2.2), is sinds 1997 de Vlaamse Wooncode de basis voor het woonbeleid. Het woonbeleid heeft altijd voornamelijk een sociale inslag gehad, met hoofdbekommernissen zoals de betaalbaarheid van wonen, de beschikbaarheid van voldoende woningen voor verschillende groepen, de kwaliteit van woningen (bouwtechnisch, comfortniveau), woonzekerheid, integratie en gelijke kansen van bewoners (zie ook Winters e.a. 2010). Dit soort doelstellingen hebben in het huidige discours over duurzaam wonen en bouwen een relatief lage zichtbaarheid. De laatste paar jaar zien we echter een toenadering langs twee kanten. Betaalbaarheid is bijvoorbeeld een item geworden in duurzaam wonen en bouwen door de

nieuwe eisen die aan woningen opgelegd worden voor energieprestaties. Langs de kant van het woonbeleid zijn nieuwe kwaliteitseisen binnengebracht. In de Vlaamse Wooncode is met de wijziging van het decreet van 29 april 2011 bijvoorbeeld het principe van minimale energetische prestaties toegevoegd aan de lijst van elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten waaraan een woning moet voldoen. Hoe dat principe vertaald zal worden is wel nog onduidelijk.

Interessanter voor het DuWoBo-proces is echter dat de Beleidsnota Wonen 2009-2014 van minister Van den Bossche een *Woonbeleidsplan Vlaanderen* aankondigt. Het doel is een globale langetermijnvisie op wonen te ontwikkelen voor Vlaanderen die past in het kader van de Vlaamse Wooncode: ze zou legislatuuroverschrijdend moeten zijn, afstemming tussen betrokkenen binnen woonbeleid en andere beleidsdomeinen mogelijk maken, en een maatschappelijk draagvlak creëren voor een vernieuwd woonbeleid. De tijdshorizon is 2050. Het proces is gestart met een voorstudie van afdeling Woonbeleid van het departement RWO, een advies van de Vlaamse Woonraad over de krijtlijnen voor een duurzaam woonbeleid (Vlaamse Woonraad 2011), en een toekomstverkenning van het Steunpunt Ruimte en Wonen (Ryckewaert e.a. 2010),

Op 29 november 2011 werd de officiële start gegeven van het maatschappelijke debat over dit Woonbeleidsplan. De debatnota van de Afdeling Woonbeleid die daarvoor werd opgemaakt (Afdeling Woonbeleid 2011) neemt een brede invalshoek van keuzes die voor een Woonbeleidsplan gemaakt moeten worden: zowel op economisch, sociaal, ecologisch (hier enkel ingevuld als energie), ruimtelijk, als bestuurlijk vlak moeten er keuzes gemaakt worden. Eén van de centrale vragen die naar voren geschoven wordt, is: “Kan het traditionele woonmodel overeind blijven gezien de talrijke uitdagingen die op ons afkomen?” (ibid. p.35). Dat woonmodel wordt op dezelfde manier beschreven als in DuWoBo: een woning met tuin, liefst vrijstaand buiten de stad. In de verschillende documenten die voor het proces zijn opgemaakt is er verder wel geen enkele verwijzing naar het DuWoBo-proces of *Vlaanderen in de steigers*. Dat betekent omgekeerd echter niet dat actoren binnen DuWoBo het belang van het proces niet zien. Een geïnterviewde: “Minister Van Den Bossche gaat nu een nieuw woonbeleidsplan uitstippelen. Wij hebben het gevoel: het is het moment, het is nu of nooit. Zeker omdat zij de bevoegdheden wonen en energie bij elkaar heeft. Daar zitten interessante koppelingen. Dan zou Van Den Bossche nog de koppeling moeten maken met Muylers voor ruimtelijke ordening en dan is het in de sjakosj, zou je kunnen zeggen. Maar alleen al die koppeling tussen wonen en energie geeft ons het gevoel dat het nu het moment is om aan woonbeleid definitief die transitie-impuls te geven; en wij gaan daar zeker aan meewerken.”

Volgens de verdere timing van het Woonbeleidsplan wordt er in het voorjaar van 2012 een visienota opgemaakt en volgt er in juni een debatdag. Tegen eind 2012 moet er een ontwerpnota liggen voor het plan en eind 2013 hoopt men op de goedkeuring.

Ruimtelijke ordening

Zijn er in ruimtegebruik en -beleid evoluties die het woon- en bouwregime in de richting van verandering duwen? Zoals al gezegd (2.2.2), probeerde de Vlaamse overheid met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV, 1997) de ruimtelijke versnippering tegen te gaan, onder andere door stedelijke gebieden en buitengebieden af te bakenen en vast te leggen waar er nog hoeveel gebouwd kon worden (60% in stedelijk en 40% in buitengebied). Ondanks de nieuwe aantrekkingskracht van de steden, is die trendbreuk echter niet gerealiseerd en dringen er zich fundamentele vragen op over hoe de nood aan bijkomende woongelegenheid gerealiseerd wordt in de toekomst: via nieuwbouw, wat voor soort nieuwbouw en waar? Of ook meer en meer via renovatie en herbestemming? Dat is echter maar één soort vragen dat zich begint op te dringen rond ruimtelijke ordening. Sinds het RSV zijn de ruimteclaims van andere domeinen ook niet

blijven stilstaan: bedrijven, mobiliteit, landbouw, de hernieuwbare energie sector, natuur. Die claims worden aangewakkerd door nieuwe maatschappelijke vragen: de druk van globalisering en Europese integratie op economie, transport en landbouw; de druk van klimaatverandering, de aantasting van de biodiversiteit. Een ambitieus toekomstproject zoals Vlaanderen in Actie met de verschillende doorbraken die daarin geformuleerd worden en de toekomstvisies die dat meebrengt, doet enerzijds de vraag naar integratie van ambities en beleidsplannen toenemen, ook op ruimtelijk vlak. Anderzijds zit in dat soort visies en de realisatie ervan ook een ruimtelijke component ingebakken. Sinds enkele jaren leeft daardoor het idee dat er een nieuwe langetermijnvisie op ruimte en een bijhorend beleidsplan nodig zijn die op termijn het RSV moeten vervangen.

In het regeerakkoord van de huidige Vlaamse regering wordt gesteld dat het de ambitie is om tijdens de huidige legislatuur minstens voorlopig een nieuw RSV vast te stellen. In de beleidsnota 2009-2014 van minister van ruimtelijk ordening Muyters wordt daarvoor een plan van aanpak voorgesteld. Ondertussen is dit proces op gang onder de benaming *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* (BRV). Op 28 januari 2011 keurde de Vlaamse regering een startnota goed. De bedoeling is om in coproductie en partnerschap met alle relevante stakeholders tot een gedragen langetermijnvisie te komen voor de ruimtelijke ontwikkeling in Vlaanderen. Tegen voorjaar 2012 (oorspronkelijk eind 2011) moet er een Groenboek liggen met een eerste aanzet tot een coherente toekomstvisie en strategische prioriteiten. Half 2013 moet er dan een Witboek volgen waarin de keuzes al verder uitgekristalliseerd zijn, en tegen maart 2014 zou er een ontwerp van BRV moeten liggen.

Binnen het discours over duurzaam wonen en bouwen is ruimtegebruik en ruimtelijke ordening lange tijd een onderbelicht thema geweest. Toch zijn er vanuit de woon- en bouwpraktijk een aantal nichepraktijken aan het groeien die nieuwe inspiratie kunnen bieden voor ruimtelijke plannen, met name in de aanpak van duurzame wijken. Het gaat hier voornamelijk over nieuwbouw, maar aangezien er nog heel wat bouwgrond zal ingenomen worden de volgende jaren, kunnen die wel belangrijk worden, niet in het minst omdat ook sommige grotere spelers deze aanpak als de toekomst zien. Een voorbeeld waar momenteel vaak naar verwezen wordt, is het Twee Waters project in Leuven van projectontwikkelaar Ertzberg. Het is interessant om te zien hoe dit soort praktijkervaringen opgepikt wordt in DuWoBo (net zoals die van bijvoorbeeld Bostoen, waarnaar al verwezen werd). Zoals boven beschreven (3.1.4) heeft de DuWoBo-werkgroep rond duurzame wijken op basis van de praktijk knelpuntennota's uitgewerkt, die o.a. begin 2010 tijdens een interkabinettenwerkgroep besproken zijn, in aanwezigheid van mensen van Ertzberg.

Een alomvattende visie die niet alleen van toepassing is op wijken, maar bruikbaar is voor planning van steden en dorpen in het algemeen is de Ecopolis-benadering, gebaseerd op de ideeën van de Nederlandse planoloog Sybrand Tjallingii. Steden en dorpen moeten verantwoordelijk, levend en participierend zijn. Daartoe moet er verantwoord omgegaan worden met stromen in de stad (energie, water, grondstoffen, verkeer enz.), moeten er levende plekken gecreëerd worden (gebouwen, parken, woonwijken enz.) en moeten bewoners en gebruikers aan de stad kunnen participeren. Eén van de bekende concepten die daaruit voortvloeit is de lobbenstad. Het centrum van de stad heeft daarbij een vijf- of zeshoekige structuur. Verder naar de rand wordt er in lobben gebouwd, waarbij blauwgroene 'vingers' van natuur en water tussen de lobben tot in het centrum doordringen. VIBE heeft in de loop van 2009 samen met een aantal Vlaamse experts hier rond een project opgezet om kennis op te bouwen en een aantal projecten te adviseren. Dit heeft onder andere geresulteerd in een doe-wijzer voor gemeenten die met het ecopolisconcept aan de slag willen (www.ecopolisvlaanderen.be). Interessant is dat ook een echte regimespeler zoals het VCB in één van zijn visierapporten naar het lobbenstadmodel verwijst als een beloftevolle piste voor stadsontwikkeling (VCB 2009).

3.2.3. Uitdagingen voor de nabije toekomst

Uit de vorige bladzijden is hopelijk duidelijk geworden dat het woon- en bouwregime volop in beweging is gekomen, zowel in beleid als in praktijken. Onder invloed van alle beleidsplannen die er zijn, zal dat de volgende jaren zeker niet verminderen. De aanzet komt sterk vanuit de energiekant van het woon- en bouwsysteem. De veranderingen die daar worden gevraagd, niet in het minst onder druk van Europese regelgeving, dwingen tot verregaande aanpassingen aan het woon- en bouwmodel dat we normaal waren gaan vinden na de tweede wereldoorlog. Maar ook op terreinen als materialen, ruimtelijke ordening en de sociale aspecten van wonen zitten er grote veranderingen aan te komen. Toen DuWoBo van start ging in 2004 was het het eerste platform vanuit de Vlaamse overheid om geïntegreerd te beginnen denken over het woon- en bouwsysteem. Die brede kijk op duurzaam wonen en bouwen is ondertussen bij de meeste van actoren ook aanwezig, op zijn minst toch in het discours dat gehanteerd wordt, al volgt de praktijk zeker nog niet altijd. Zoals al aangegeven staat in de praktijk het energievraagstuk overal vooraan. Maar wie rapporten of brochures doorneemt van ‘regimespelers’ zoals VCB, WTCB, Bouwunie of VAB ziet overal het brede gamma aan thema’s opduiken. Het leidt weinig twijfel dat onder invloed van de Vlaamse maatstaf duurzaam wonen en bouwen, de verdere vertaling daarvan in een certificeringsinstrument voor de BSBC, en andere soortgelijke processen (zoals het advies van de provinciale steunpunten of een informatieve publieksbrochure waaraan momenteel gewerkt wordt) die brede kijk op duurzaam wonen en bouwen verder ingang zal vinden.

In 2004 waren de eerste tekenen van verandering zichtbaar; ondertussen is het systeem zichzelf aan het heruitvinden. De transitie is in gang, maar de vorm die ze krijgt, de invulling en de mate van duurzaamheid is nog volop onder constructie. Uit de interviews, documentstudie, literatuur komen een aantal pistes naar boven waarin de keuzes die de volgende jaren gemaakt worden, belangrijke impact kunnen hebben. Het zijn ook mogelijk thema’s waaraan een vernieuwd DuWoBo-proces aandacht moet besteden. Met een aantal ervan is DuWoBo trouwens al bezig.

Op beleidsvlak:

- Op beleidsvlak is één van de grote vragen zeker de *afstemming tussen beleid*. In het algemeen is het opvallend hoe in Vlaanderen de laatste paar jaar in veel beleidsdomeinen lange termijn denkoefeningen opgezet worden, of voor de nabije toekomst gepland worden. Het lijkt aannemelijk dat de ambities van Vlaanderen in Actie daarmee verband houden: wie fundamentele doorbraken wil realiseren, moet grondig nadenken over de huidige toestand en niet in het minst over de gewenste toekomst. Doorbraken vragen bovendien meestal een langere tijdshorizon dan bijvoorbeeld 2020 (waar het Pact 2020 nu op gericht is). Zoals boven getoond fungeert wonen en bouwen in heel wat van die plannen: ruimte, wonen, energie, materialen, duurzame ontwikkeling. Ook al in het kader van ViA en het innovatiebeleid wordt er sinds heel recent gedacht over hoe een ‘nieuw industrieel beleid’ er moet gaan uitzien. De bouwsector komt hierin als één van de belangrijke thema’s naar voren, in dit geval echter vooral vanuit economische bekommernissen, waardoor het ook de regimespelers zijn die hier de toon zetten.
- De concretisering van de inhoud van duurzaam bouwen en wonen via een *meetsysteem* zoals de maatstaf, wordt als belangrijk ervaren. Vanuit de bouwprofessionals is er vraag naar een Belgisch instrument dat afgestemd is op internationale systemen zoals BREEAM.

In de woon- en bouwpraktijk:

- De uitdaging van *renovatie* komt overal terug. Momenteel wordt daarbij bijna uitsluitend aan energetische renovatie gedacht, maar de vraag naar een meer integrale aanpak – onder andere rekening houdend met gebruikte materialen in bijvoorbeeld isolatie – komt ook naar voren. Wordt dit niet meteen meegenomen, dan duiken er later mogelijk problemen op bij bijvoorbeeld afbraak.
- De *betaalbaarheid* van bouwen, kopen, renoveren, huren is vaak een thema, dikwijls vanuit twee perspectieven. Enerzijds is er het economisch belang voor de sector en voor de ruimere economie van een goed draaiende woon- en bouwmarkt; anderzijds is er het sociale belang voor bewoners, zeker voor het minder gegoede deel van de bevolking, dat zich vaak op een krappe private huurmarkt moet begeven. De vraag wordt gesteld naar nieuwe financiële mechanismen of veranderingen in bestaande mechanismen om wonen en bouwen betaalbaar te houden, economisch en sociaal.
- Het discours over duurzaam wonen en bouwen denkt nog vaak vanuit het individuele gebouwniveau. De vraag is hoe dit overstegen kan worden, om meer te gaan denken in *collectiviteiten, densiteit, nabijheid*. Dat zou waarschijnlijk leiden tot andersoortige oplossingen voor een heleboel duurzaamheidsvraagstukken in wonen en bouwen. De link met *ruimte* is hier uiteraard zeer sterk. In het verlengde daarvan kijken sommige geïnterviewden naar de invloed die duurzame wijken zouden kunnen hebben, “als een vliegnieffect”: een totaalaanpak levert zoveel kennis op over nieuwe technieken, processen, samenwerking dat denken en doen van duurzaam wonen en bouwen versneld kunnen worden.
- Bij het *materialenvraagstuk* is de discussie geopend, maar nog lang niet beslecht. De bouwsector kan hier een voortrekkersrol spelen in een vraagstuk dat zich waarschijnlijk de volgende jaren aan de maatschappij als geheel gaat opdringen: welk soort materialen? Op welke basis? Van waar? Hoe in de technische of natuurlijke kringloop te houden? Duurzaam materialenbeheer – met concepten als C2C, urban mining, resource efficiency, productdienstcombinaties – is één van de thema’s voor de volgende jaren.
- De transitie die op gang aan het komen is vereist nieuwe *competenties*, bijscholing, en herziening van opleidingen. De integratie van ‘traditionele’ kwaliteit (comfort, veiligheid, technisch perfectie) met nieuwe eisen op vlak van bijvoorbeeld energie en materialen zal niet alleen beroepen wijzigen en nieuwe beroepen in het leven roepen. Ze vereist ook vernieuwde samenwerking tussen bouwprofessionals, zoals in de bouwteams die aan het opkomen zijn.
- Dit laatste is een uiting van het *bouwproces* dat aan het veranderen is. Zowel door de nieuwe kwalitatieve eisen als door de noodzaak om snel te kunnen inspelen op de evoluerende markt, wordt communicatie en samenwerking tussen opdrachtgever, architect, aannemer, installateurs etc. een essentieel element van het proces. Er wordt algemeen vanuit gegaan dat dit een effect zal hebben op hoe in de toekomst ‘kwaliteit’ gedefinieerd wordt en op hoe de verhouding prijs-kwaliteit bekeken gaat worden.
- Wie over duurzaam wonen en bouwen spreekt, denkt dikwijls in eerste instantie aan technische en milieuthema’s. De integratie met *sociale* thema’s en de link naar evoluties in het woonbeleid is een noodzakelijke uitbreiding op termijn.
- Sommige thema’s zijn nog bijna onverkend terrein, zoals bijvoorbeeld de link tussen *mobilititeit* en wonen, uiteraard ook weer sterk verbonden met ruimtelijke ordening. Ruimer bekeken is er de impact van wonen, *bewonersgedrag* en de *levensstijl* van bewoners. De impact op duurzaamheid is immers niet alleen te relateren aan het moment waarop gebouwd of gerenoveerd wordt en de keuzes die dan gemaakt worden, maar ook aan hoe de bewoner woont en welke levens- en woonstijl hij/zij normaal vindt.

DuWoBo heeft altijd de ambitie gehad voor een geïntegreerde duurzaamheidsbenadering op lange termijn te gaan en zoals gezegd stond het proces daarmee in 2004 ook vooraan. Met die aanpak heeft het ook heel wat projecten en processen in Vlaanderen in gang gestoken of er een

bijdrage aan geleverd. Bij meerdere leden van het huidige platform leeft de overtuiging dat DuWoBo nog altijd de enige plaats is waar van op Vlaams niveau geïntegreerd gekeken wordt naar wonen en bouwen, maar de vraag is of dit wel helemaal klopt. Langs de ene kant zijn heel wat thema's in de loop van de jaren onderbelicht gebleven binnen DuWoBo; langs de andere kant zijn er momenteel meerdere beleidsprocessen (bijvoorbeeld rond woonbeleid en ruimte) die misschien wel vanuit een specifieke hoek komen, maar die toch duidelijk integrerende ambities hebben en daarbij ook een breed actorenveld willen betrekken. De omgeving waarin DuWoBo zich momenteel bevindt, en die het voor een stuk zelf mee gecreëerd heeft, is een uitdaging voor het proces: de bouwpraktijk en de bouwprofessionals zijn volop in beweging en zichzelf aan het heruitvinden, op het ene domein al meer dan op het andere; het beleid dat relevant is voor wonen en bouwen is in beweging, op meerdere niveaus en op meerdere domeinen. Een cruciale vraag wordt dan welke rol DuWoBo als transitieproces hierin precies kan spelen, hoe die rol op te nemen, en hoe de betrokken actoren zichzelf hierin zien.

4. Besluiten: vele wegen naar verandering en de rol van een transitieproces

Ik stelde in de inleiding dat uit voorgaand onderzoek (o.a. in Nederland; eigen onderzoek naar Plan C) blijkt dat de rol die een TM-proces kan spelen, beïnvloed wordt door o.a.:

- de interne functionering van het proces (dynamiek tussen en strategieën van actoren, discoursontwikkeling, institutionele structuur, beschikbaarheid middelen...)
- evoluties in de externe context (beleidsontwikkelingen op verschillende niveaus, evoluties in praktijken zoals bouwpraktijken, positionering van externe actoren...)
- de manier waarop actoren in het TM-proces omgaan met die contextuele ontwikkelingen en erin slagen ze te verbinden aan hun eigen doelstellingen.

De reconstructie probeert dit zo goed mogelijk te weerspiegelen en te begrijpen hoe zo'n verschillende dynamieken op elkaar inspelen. Ik volg deze indeling en maak gebruik van het analysekader om een aantal besluiten te formuleren.

Over de interne functionering van het DuWoBo-proces

Er zijn weinig mensen die betwijfelen dat de transitiemanagement-aanpak zoals die binnen DuWoBo gevolgd is bij de opstart in 2004, een enthousiasmerend en dynamisch proces gecreëerd heeft. De aanpak bleek geschikt om aan discoursopbouw te doen, waardoor agenda's van regime- en nichespelers konden samengelegd en verbreed worden. Bestaande netwerken in de bouwsector zijn daardoor ook verbreed en het heeft vernieuwende praktijken in beeld gebracht. Handig inspelen op financieringskanalen heeft een hele reeks projecten van de grond gekregen die het bestaande bouwregime uitdagen, praktijken net iets verder verleggen en daarmee bijdragen aan een versnelling van de transitie.

Tegelijk is ook zichtbaar dat de TM-aanpak een beperkte spanningsboog heeft, die tijdelijk werkt in een relatief afgeschermd setting. Met het verstrijken van de tijd is *Vlaanderen in de steigers* minder als bindmiddel gaan functioneren. Een aantal organisaties hebben delen van de agenda die zij ingebracht hadden, kunnen realiseren, waarna de relevantie van de agenda voor hen verminderd is. Zeker bij de grotere sectororganisaties is de agenda altijd een klein onderdeel van hun werking geweest, al was men zich rond 2007-2008 wel goed bewust dat er aan agendasetting op de lange termijn gedaan werd en dat het dus belangrijk was erbij te zijn. De politieke acceptatie van de agenda door de minister-president als lange termijnkader voor het beleid, heeft daar zeker toe bijgedragen. Ondertussen is zeker bij de grotere sectororganisaties de link naar het oorspronkelijke transitie-idee grotendeels verdwenen en is de DuWoBo-werking voor hen één van de vele door de overheid opgezette platforms naast andere. Dat leidt onvermijdelijk tot strategisch gedrag bij actoren: er wordt (bewust of onbewust) afgewogen welke fora op welk moment het best iemands belangen dienen. Ook al was DuWoBo de afgelopen jaren het enige platform waar duurzaam wonen en bouwen geïntegreerd wordt bekeken, dat weegt niet noodzakelijk op tegen de urgentie van specifieke thema's (zoals energie) of het strategische en economische belang van andere, zeker wanneer daar ook mogelijk belangrijke financiële middelen aan vast hangen (zoals bij innovatie).

Die situatie wordt mede gecreëerd doordat – net als in het transitieproces Plan C – de overheid toch een wat twijfelende rol aanneemt. Enerzijds wordt er ingezet op een nieuwsoortige manier van beleidsopbouw – transitiemanagement – waarbij een gemengde groep actoren samen met de overheid een lange termijnagenda opstelt en probeert op korte termijn acties op te zetten om die agenda helpen te realiseren. Het resultaat wordt ook aanvaard als lange termijnvisie voor duurzaam wonen en bouwen. Maar ondanks dat het om diepgaande hervormingen van een

belangrijke economische sector gaat en realisatie van de visie diep ingrijpt in het dagelijks leven van de bevolking, blijft de ondersteuning voor dit soort processen in personeel en middelen beperkt. Er is politiek wel ingezet op het structureel maken van een aantal verworvenheden: een jaarlijkse ondersteuning van het DuWoBo-proces, een team binnen DAR, de provinciale steunpunten, de maatstaf en de BSBC. Doordat de middelen nu geïnstitutionaliseerd vastliggen, lijken er echter voorlopig geen middelen voor verdere uitbreiding, hoewel het proces net met belangrijke uitdagingen geconfronteerd wordt. Gedurende het grootste deel van het proces zien we ook weinig aansturing vanuit het kabinet of hogere ambtenarenniveaus om de uitbraak uit het leefmilieu/duurzame ontwikkelingsdomein te realiseren en integratie met domeinen als woonbeleid, ruimtelijke ordening of innovatie te forceren.

Een centraal punt in theorieën over transitie governance is dat het proces kan versnellen door al doende te leren en al lerende te doen. Dat vraagt wel dat die leerervaringen op één of andere manier bijgehouden worden en dat activiteiten worden opgezet om via bewust leren en delen van ervaringen, nieuwe stappen te zetten. Dit blijft een moeilijk punt binnen DuWoBo, niet in het minst omdat daarvoor tijd uitgetrokken moet worden en dat al snel als tijdverlies bestempeld wordt in een periode dat er overal veranderingen bezig zijn waarop ingespeeld moet worden. De directe meerwaarde hiervan is soms ook moeilijker zichtbaar te maken. Nochtans leeft er bij geïnterviewden wel vraag naar bijleren en informatiedoorstroming, maar die wordt meestal nogal instrumenteel geformuleerd, bijvoorbeeld over toepassing van concrete bouwtechnieken. Wanneer dit ingebed kan worden in bredere leerervaringen (over wat wel en niet werkt in experimenten en waarom, over hoe interactie met het beleid functioneert, over hoe transitie-ideeën al dan niet doorstromen, etc.) kan dit gedeeltelijk een antwoord zijn op de soms aangevoelde frustratie dat het moeilijk is de invloed en meerwaarde van DuWoBo als transitimanagementproces aan te duiden.

Over evoluties in de externe context

De sterke en zwakke kanten van een transitieproces als DuWoBo kunnen voor een deel verklaard worden door hoe het intern functioneert. De evoluties in de context waarin het proces zich bevindt, zijn echter minstens even belangrijk. In die context zitten verschillende factoren die elkaar voortdurend versterken, soms benoemd als “co-evolutie” tussen factoren zoals beleid, technologie, actorstrategieën en –gedrag, praktijken, opvattingen en denkwijzen, culturele patronen. Die co-evolutie zorgt in tijden van snelle verandering voor zo’n verstrengeling dat het op bepaald moment niet meer te ontwarren valt wat er eerst kwam en wat volgde. Voor een transitieproces met als ambitie die verandering naar duurzaamheid te oriënteren en te versnellen, wordt het dan ook complex om zichzelf te positioneren en zijn rol goed te spelen.

In het geval van het woon- en bouwsysteem is het heel duidelijk dat de verandering volop bezig is en dat ze op vele terreinen tegelijkertijd gebeurt. Verandering op het ene terrein stimuleert bovendien weer veranderingen elders. Het gaat ook niet enkel om veranderingen in het discours van beleid en andere actoren, maar de verandering is materieel zichtbaar en voelbaar. Zoals boven gezegd: iedereen die wil, kan een duurzaam huis bezoeken of kan het zelf bouwen, kan duurzamere wijken gaan bekijken, komt in contact met duurzamere kantoor- en bedrijfsgebouwen enzovoort. Dat geeft een extra dimensie die het veranderingsproces nog moeilijk te stoppen maakt. Tegelijk staan we nog maar aan het begin van de transitie en ligt nog lang niet vast hoe een duurzamer woon- en bouwsysteem er precies zal uitzien. Er zijn wel degelijk nog veel keuzes te maken op vlak van energie, materialen, ruimtelijke ordening, sociaal weefsel enzovoort. Ook de snelheid van verandering kan nog door vele factoren beïnvloed

worden. Er is met andere woorden ruimte voor multi-actorprocessen die keuzes en snelheid willen beïnvloeden.

Overigens vallen de traditionele instrumenten van de overheid daarbij niet weg, integendeel. De startende transitie in wonen en bouwen toont de kracht van regelgeving en financiële impulsen. Zonder de EPB-regeling en de stelselmatige verstrenging ervan zou de evolutie nooit zo snel zijn gegaan. Bovendien is die evolutie sterk aangestuurd door Europa. Een TM-proces zoals DuWoBo draagt wel bij aan visie- en netwerkvorming, maar om een massamarkt in beweging te krijgen, zijn er aanvullende interventies van een ander kaliber vereist. Het is daarbij interessant om te zien dat cruciale actoren de verandering niet enkel als bedreiging zien. Tot het begin van de jaren 2000 was dat wel zo en het verklaart ten dele waarom de verandering in de bouw zo lang op zich heeft laten wachten. Door de bouwprofessionals wordt de omschakeling van de bouwsector meer en meer als een economische opportuniteit geïnterpreteerd. Wetgeving zoals de EPB-regeling creëert nieuwe activiteit, in eerste instantie in nieuwbouw, maar ook met duidelijke effecten op renovatie. Er duiken niet alleen nieuwe specialisaties en beroepen op, maar de bouw heeft ook de kans zich te profileren als één van de dragers van verduurzaming van de samenleving via de weg van innovatie.

De overheid is ondertussen duidelijk zoekend naar hoe ze met alle veranderingen die voor de deur staan, moet om gaan. Het is merkwaardig om te zien hoe in verschillende beleidsdomeinen in Vlaanderen plots naar langetermijnvisies en multi-actorprocessen gegrepen wordt om beleid vorm te geven. Boven zijn verschillende voorbeelden aangehaald: ViA, VSDO, het Woonbeleidsplan, Beleidsplan Ruimte enzovoort. Er zijn verbindingen tussen die processen, maar hoe die precies lopen en in welke mate ze op elkaar inspelen, is onduidelijk en grotendeels niet gedefinieerd. Waar DuWoBo tot ongeveer 2010 kon zeggen het enige proces te zijn dat voor wonen en bouwen geïntegreerd naar de lange termijn keek met een breed pallet aan actoren, zijn er ondertussen beleidsdomeinen – wonen, ruimte – die een vergelijkbare aanpak willen volgen. Het zal ook binnen de overheid een verandering van structuren en werkprocedures vragen om met dit soort uitdagingen te kunnen omgaan. Het is in dat verband veelzeggend dat de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) in een advies dat betrekking had op Plan C – het tweede TM-proces waarmee al enkele jaren ervaring is in Vlaanderen – opmerkte dat nieuwsoortige beleidsuitdagingen flexibele beleidskaders vragen. “Deze mogelijkheden bestaan niet binnen het huidige BBB-decreet (...) De BBB-structuur moet dus worden opgebroken, zodat de aanpak van zo’n complexe problematiek kan ingebed worden in een rechtsvorm die ruimte biedt voor flexibiliteit, experiment en de inbreng van verschillende partners. In een beleidsomgeving waarbij steeds meer belang wordt gehecht aan een inclusieve en transversale aanpak van de grote maatschappelijke vraagstukken, met alle betrokken stakeholders (cf. regeerakkoord, ViA, pact 2020, VSDO, interne staatshervorming, versnelling investeringsprojecten, slagkrachtige overheid, ...), moeten ook de institutionele instrumenten kunnen meevolgen. Een evaluatie van het huidige instrumentarium in het licht van deze nieuwe evoluties dringt zich op” (VLABEST 2011, p. 2-3). In transitietaal zou men kunnen zeggen dat de beleidskaders van het regime niet passen bij de uitdagingen die transitie en transitie management – een beleidsniche als het ware – stellen.

Tenzij structuren en processen opgebroken kunnen worden, betekenen ze op die manier een belemmering voor het soort beleidsvernieuwing waar transitieprocessen op inzetten. Dat leidt ook tot fenomenen die al langer bekend zijn uit beleidsstudies, zoals strategisch gedrag en competitie tussen overheidsinstellingen – zo zit er duidelijk spanning op de lijn als het gaat om samenwerking rond transitie in Vlaanderen tussen bijvoorbeeld DAR, EWI, VITO, OVAM en in oprichting zijnde instituten zoals i-Cleantech vzw. Of het leidt tot een complex geheel van beleidsarrangementen waarbij oude en nieuwe beleidsdoelstellingen overlappen, net als de

daaraan verbonden instrumenten en structuren. Bijvoorbeeld: terwijl DuWoBo al enkele jaren op een geïntegreerde manier aan beleidsvernieuwing probeert te werken, heeft dat eerst geen effect in andere domeinen, maar later beginnen die domeinen in eigen processen op vergelijkbare manieren te werken, maar dan ook grotendeels naast DuWoBo.

Over hoe actoren gebruik (kunnen) maken van de context

Het hoeft weinig betoog dat een relatief klein proces als DuWoBo slechts een beperkte invloed kan uitoefenen op de context waarin het zich bevindt; terwijl het om invloed te winnen zo goed mogelijk gebruik moet trachten maken van opportuniteiten in die context. Essentieel daarbij is dat het proces zich kan verbinden met aan de gang zijnde ontwikkelingen. Dat gebeurt uiteraard niet vanzelf en is sterk afhankelijk van mensen in het proces die kansen zien en ze kunnen benutten. In beleidsanalyse wordt dan nogal eens de term “policy entrepreneurs” gebruikt: mensen die erin slagen koppelingen te leggen tussen beleidsstromen, of die verbindingen maken naar financieringsbronnen, of die weten welke sectorontwikkelingen gunstig zijn om te benutten. Twee personen die in het DuWoBo-proces daarbij sterk naar voren komen, zijn Ilse Dries (DAR) en To Simons (Cedubo), maar ook anderen – onder andere leden van het dagelijks bestuur – hebben deze rol in het verleden opgenomen.

Koppelingen maken kan verschillende soorten gevolgen hebben. In een aantal gevallen kunnen discours, aanpak of projecten uit het DuWoBo-proces vrij zuiver vertaald worden naar een andere context. We zien dit bijvoorbeeld in de VSDO, of in hoe projecten uit *Vlaanderen in de steigers* via verschillende programma's gefinancierd zijn. In andere gevallen wijzigen aanpak, discours of projecten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het proces wordt ingebracht in wat men in discoursanalyse ‘historisch sterk gestructureerde discoursregimes’ noemt: omgevingen waarin al jarenlang een vaste, moeilijk in beweging te krijgen opvatting heerst over bijvoorbeeld doelstellingen en aanpak van beleid. 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 discoursregime 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. De invulling die transities krijgen binnen ViA of het innovatiebeleid vergt daarom de nodige opvolging.

Een ander mogelijk effect is dat in een nieuwe omgeving de positie van actoren anders ingeschat wordt. In een transitieomgeving worden nichespelers (zoals ngo's) misschien wel gewaardeerd, maar in andere omgevingen moeten ze toch wijken voor meer gevestigde spelers of omwille van een verschillende politieke logica. Boven zijn de voorbeelden gegeven van de BSBC en de provinciale steunpunten.

De problematiek van doorvertaling van discours en de positie van actoren maakt ook duidelijk dat transities altijd politieke processen blijven die dus ook te maken krijgen met typische politieke vragen naar machtsverhoudingen, weerstand, conflict, legitimiteit en vertrouwen. Wat er opgebouwd wordt in de relatief afgeschermden omgeving van een transitieproces en een transitiearena, moet daarna en daar buiten toch weer met die vragen omgaan.

En tenslotte: toekomstgerichte vragen

De combinatie van de beschreven interne en externe ontwikkelingen maakt dat na zeven jaar een heroriëntatie van DuWoBo zich opdringt. Enerzijds vraagt het een positionering ten opzichte van alle initiatieven en veranderingen die bezig zijn en de rol die er daar tussen kan zijn voor een transitieproces. Anderzijds vraagt het een invulling, structuren, ondersteuning en actor-engagement dat past bij die positionering en rol. Het feit dat het dagelijks bestuur voorzien heeft om in 2012 tijd uit te trekken om daarover na te denken, bewijst dat men zich bewust is van de veranderde omgeving. Het beste advies dat vanuit de analyse in deze paper gegeven kan worden – namelijk ‘start een proces op om de rol en de positionering van DuWoBo als transitieproces te bediscussiëren in de nieuwe context’ – wordt daarmee al ingevuld. Bij wijze van afsluiting, formuleer ik een aantal vragen die daarbij aan bod kunnen komen. Ik focus op vijf aspecten: de rol van een transitieproces wanneer de transitie op gang aan het komen is, de rol van DuWoBo binnen het beleid duurzaam wonen en bouwen, de rol die actoren voor zichzelf zien, de middelen waarover het proces kan beschikken, de kansen om te leren van wat zich afspeelt.

- *Over de rol van een transitieproces wanneer de transitie op gang aan het komen is.* De transitie naar duurzamere vormen van wonen en bouwen is in gang gezet, maar zoals gezegd: er liggen nog veel keuzes open en alle actoren zijn zoekend. Er is dus ruimte voor een proces dat die transitie verder wil beïnvloeden. Hoe doet DuWoBo dat best? Wat is de rol van transitiemanagement als de transitie begonnen is? Ook in het wetenschappelijke denken is er daarover nog niet zoveel gezegd. De focus heeft tot nu toe vooral gelegen op de eerste fases van een transitie, als het nog echt moet beginnen en er nood is aan nieuwe coalities en netwerken, nieuwe toekomstvisies. Maar hoe beïnvloed/begeleid/stuur je een transitie als ze echt op gang aan het komen is¹⁷? Voorbeelden van opties zijn:
 - sterker inzetten op de geïntegreerde kijk: hoe kunnen alle aspecten van duurzaam wonen en bouwen met elkaar verbonden worden, welke vragen roept dat op, waar zitten goede praktijken, wat valt daaruit te leren ...
 - sterker inzetten op en in beeld brengen van experimentele praktijken die verder gaan dan wat gangbaar is: door vooruitstrevende praktijken van nichespelers en vooroplopende regimespelers te faciliteren; of door faciliteren van betere samenwerking tussen regime- en nichespelers in nieuwe praktijken. Op die manier meer bouwprofessionals bereiken, het aanbod uitbreiden om tegemoet te komen aan nieuwe vragen.
 - Sterker inzetten op beleidsvertaling, aanpassen van regelgeving, van financiële instrumenten, van plannen, van communicatie etc.: de noodzakelijke vernieuwing moet meer en meer geïnstitutionaliseerd raken
- *Over de rol van DuWoBo binnen het beleid duurzaam wonen en bouwen.* De transitie naar duurzaam wonen en bouwen staat ingeschreven in Vlaanderen in Actie en in de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Duurzaam wonen en bouwen als beleid is echter ruimer dan DuWoBo als proces. Er is ten eerste de ‘kleine’ beleidsomgeving waar DuWoBo in relatie staat tot bijvoorbeeld de eigen activiteiten van het DAR-team wonen en bouwen, de toekomstige activiteiten van de BSBC, de provinciale steunpunten duurzaam wonen en bouwen. En er is ten tweede de ‘grote’ beleidsomgeving waar binnen andere beleidsdomeinen

¹⁷ Voor transitiemanagement (TM) terwijl de transitie zich aan het afspelen is, wordt soms de term TM2.0 gebruikt. TM1.0 is dan transitiemanagement om de transitie op gang te krijgen; dus in feite wat DuWoBo vanaf 2004 gedaan heeft. Men zou dus kunnen zeggen dat DuWoBo nu de overgang moet maken naar TM2.0. Alleen is nog niet zo duidelijk wat dat dan precies moet inhouden. De eerste ideeën zijn o.a.: meer inzetten op beleidsvertaling en institutionalisering, meer gericht op vernieuwende praktijken ingang doen vinden, meer gericht op coalities tussen niche- en regimespelers om een ruimer aanbod en vraag te creëren. Het nieuwe wetenschappelijke Steunpunt Transitie voor Duurzame Ontwikkeling (www.steunpunttrado.be) heeft TM2.0 als één van zijn onderzoeksonderwerpen.

processen worden opgezet die gelijklopende kenmerken vertonen, bijvoorbeeld binnen wonen, ruimte en innovatiebeleid, vaak met relaties naar het ViA-proces. Voor beide omgevingen is de vraag wat de unieke positie is van DuWoBo en/of op welke manier DuWoBo die kan verkrijgen/versterken. Een duidelijkere taakomschrijving binnen ViA en VSDO, met afbakening ten opzichte van de rol van andere spelers, is hier belangrijk. Allicht vraagt dat een extra duwtje vanuit het politieke niveau.

- *Over de rol die actoren voor zichzelf zien.* Veel actoren zijn in 2004-2005 met een afwachterende houding in DuWoBo gestapt: het leek een interessant proces, het zou belangrijk kunnen zijn voor toekomstige ontwikkelingen, het was een mogelijkheid om eigen agenda's en projecten naar voren te schuiven, dus het was de moeite eraan te participeren. Er is vrij grote eensgezindheid dat het proces de moeite waard geweest is om in te investeren, o.a. omwille van de nieuwe inzichten die het gebracht heeft, het verbreden van agenda's, de betere netwerking, vernieuwende experimenten die gestart zijn, beleidsvertaling die lopend is. Zoals boven beschreven, is de band met de oorspronkelijke transitieagenda verloren aan het gaan, ten dele doordat delen van de agenda zich aan het realiseren zijn, maar wellicht nog sterker doordat rondom DuWoBo allerlei nieuwe platformen en initiatieven groeien waar actoren kansen zien om hun belangen te verdedigen. Mits wat denkwerk is het mogelijk een nieuwe positie en rol van DuWoBo te definiëren, maar de uitwerking daarvan maakt maar echt kans als ze gedragen wordt door deelnemende actoren. Het eigenaarschap over het proces moet terug groter worden bij de deelnemers, waardoor ze ook zelf actieve inbreng hebben. Belangrijke vragen zijn dan: welke actoren zijn er nodig om die nieuwe rol inhoud te geven? Wat vinden de huidige actoren zelf zinvol? Zijn er misschien nieuwe of andere actoren nodig rond de tafel (bijvoorbeeld in het huidige platform)? Zien organisaties zichzelf een engagement opnemen? Wat kan hen helpen om zelf een actieve rol te spelen? Onder welke voorwaarden doen ze dat?
- *Over de middelen waarover het proces kan beschikken.* Toen DuWoBo van start ging, is er geïnvesteerd in een begeleidingsteam, was er een ambtenaar die tijd kon investeren, en in een latere fase is men actief op zoek gegaan naar financieringsmogelijkheden voor experimenten en projecten. Momenteel is er een budget voor de dagelijkse werking en enkele ambtenaren binnen het DAR-team (echter voor slechts ongeveer 1 FTeq.), en zijn er ook structureel budgetten vastgelegd voor de provinciale steunpunten en de BSBC. Afhankelijk van de rol die DuWoBo voor zichzelf ziet, moet de vraag gesteld worden welke middelen daarvoor nodig zijn, zowel naar dagelijkse werking als naar financiering van experimenten en projecten. Er zijn voldoende redenen om niet automatisch van budgettaire beperkingen te vertrekken: er wordt verwacht dat het proces een rol opneemt in ViA en VSDO, de complexiteit van het proces en de omgeving waarin het zich bevindt is sterk vergroot ten opzichte van 2004, de maatschappelijke impact van duurzamer wonen en bouwen is enorm.
- *Over de kansen om te leren van wat zich afspeelt.* Opbouw van kennis, delen van kennis, verruimen van interpretatiekaders: allerlei vormen van leren en sociaal leren spelen een rol wanneer een transitie op gang moet komen en zich ontwikkelen. Mensen die in zo'n processen en praktijken deelnemen, bouwen vaak impliciet kennis op, maar er wordt weinig ruimte gemaakt om die te expliciteren en te delen. Nochtans wijzen voldoende onderzoeken erop dat het voor niches die willen groeien – zoals duurzaam wonen en bouwen – meer loont om allerlei vormen van leren tussen actoren te stimuleren, dan om informatie, kennis, ervaringen af te schermen. Vragen die opduiken zijn o.a. waarover willen we leren en/of zouden we best leren? Wat is een goede manier om niet louter kennis op te bouwen, maar ook om ruimere interpretatiekaders te delen? De volgende jaren zal het nieuwe steunpunt Transitie voor

Duurzame Ontwikkeling¹⁸ daar een stukje aan kunnen bijdragen, maar de wil om leren op de agenda te krijgen moet toch in eerste instantie van de betrokken actoren zelf komen.

¹⁸ TRADO loopt voor de periode 2012-2015. De belangrijkste onderzoeksthema's van TRADO zijn: structuren en actordynamiek in transitiegovernanceprocessen en transitie-experimenten; evaluatie en monitoring van transitieprocessen; steden in transitie; financiering van transities; scenario's en transities; impactanalyse; duurzame overheidsaankopen; transversaal wetenschappelijk onderzoek rond transities.

Bibliografie

Afdeling Woonbeleid (2011), *Debatnota woonbeleidsplan Vlaanderen*, Brussel

Arren, V., De Deckere, E. (2007), Educatie voor duurzaam wonen en bouwen. *Argus Milieumagazine*, jg. 6, nr. 3, p. 26-29.

Bonnarens, M., Larik, A., Masschelein, H., Schepens, N., Proesmans, L., Vvan de Wynckel D. (2009), *Bouwen aan Bouwunie*, Bouwunie, Brussel.

Bouwunie (2010), *Jaarverslag 2010*, Bouwunie, Brussel.

De Jonge, W. (2003), *Voorraadbeheer binnen de milieugebruiksruimte. Duurzame Ontwikkeling en systeeminnovatie*, CDO, Gent.

Doms, K., Van Damme, B., Winters, S., Bilsen, V., Buyst, E. (2001), *Op zoek naar eigendom. Een onderzoek naar de overheidssteun voor eigenaars van woningen*, HIVA/KU Leuven, Leuven.

DuWoBo (2006), *Vlaanderen in de steigers*, Brussel, http://www.duwobo.be/media/transitieagenda_2007.pdf

Geels, F.W. (2005), *Technological Transition and System Innovations. A Co-Evolutionary and Socio-Technical Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Grietens, E. (2009), *Vlaanderen in de knoop. Een uitweg uit de ruimtelijke wanorde*. ASP: Brussel.

Grin, J., Rotmans, J., Schot, J. (2010), *Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*, Routledge, New York.

Hens, H., Janssens, A. (2005), Gebouwen, wonen en energie. In D'Haeseleer, W. (red.), *Energie vandaag en morgen. Beschouwingen over energievoorziening en -gebruik*, Acco, Leuven, p. 133-152.

Kesteloot, C. (2003), Verstedelijking in Vlaanderen: problemen, kansen en uitdagingen voor het beleid in de 21^e eeuw. In De Rynck, F., Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., Kesteloot, C., Loeckx, A. (2003), *Witboek. De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden*, Project Stedenbeleid: Brussel, p. 15-39.

Loeckx, A., De Meulder, B. (2003), Wonen op zoek naar stedelijkheid, dichtheid en duurzaamheid. Debatten, realiteiten, perspectieven. In De Rynck, F., Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., Kesteloot, C., Loeckx, A. (2003), *Witboek. De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden*, Project Stedenbeleid: Brussel, p. 273-304.

Loorbach, D. (2007), *Transition Management, new mode of governance for sustainable development*, International Books, Utrecht.

OVAM (2007), *Milieuverantwoord materiaalgebruik en afvalbeheer in de bouw. Sectoriaal uitvoeringsplan*, OVAM, Mechelen.

Paredis, E. (2008), *Transition Management in Flanders. Policy context, first results and surfacing tensions*. Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, CDO/UGent, Gent.

- Paredis, E. (2009), *Socio-technische systeeminnovaties en transitie: van theoretische inzichten naar beleidsvertaling*. Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, CDO/UGent, Gent.
- Paredis, E. (2010), *Naar een verdere onderbouwing van het Vlaamse beleid voor duurzaamheidstransities*. Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, CDO/UGent, Gent.
- Reynebeau, M. (1999), *De eeuw van België*, Lannoo, Tielt.
- Ryckewaert e.a. (2010), *Een woonmodel in transitie. Een toekomstverkenning van het Vlaamse wonen*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Smith, A. (2005), The alternative technology movement: an analysis of its framing and negotiation of technology development. *Human Ecology Review* 12(2), p. 106-119.
- Smith (A.), Governance lessons from green niches: the case of eco-housing. In Murphy, J. (2007) (ed.), *Governing technology for sustainability*, Earthscan, London, p. 89-109.
- Van Humbeeck, P. (2003), *Naar een industrieel beleid voor het milieu. Technologie en innovatie als sleutel voor een duurzame welvaart*, SERV, Brussel.
- Van Humbeeck, P., Dries, I., Larosse, J. (2003), *Linking Innovation Policy and Sustainable Development in Flanders. Contribution to the OECD-TIP Project MONIT*, IWT Studies nr 50, Brussels.
- Van Raak, R. (2006), *Evaluatie transitie management en duurzaam wonen en bouwen*, DuWoBo: Brussel.
- Vlaamse Confederatie Bouw (2009), *Bouwen aan milieu en energie. Elementen voor een groene bouwconomie. Jaar- en studierapport 2008/2009*, VCB: Brussel.
- Vlaamse Confederatie Bouw (2010), *Innovatie: drijfveren, belemmeringen, oplossingen. Visierapport 2010*, VCB: Brussel.
- Vlaams Energieagentschap (2011), *Actieplan van het Energierenovatieprogramma 2020 voor het Vlaamse woningbestand. Monitoringrapport 2011*, VEA: Brussel.
- Vlaamse regering (2009), *Vlaanderen 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, Brussel.
- Vlaamse Woonraad (2011), *Krijtlijnen voor een duurzaam woonbeleid. Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad voorafgaand aan het Woonbeleidsplan Vlaanderen*, advies 2011/06, Brussel: Vlaamse Woonraad.
- VLABEST (2011), *Briefadvies verzelfstandiging Plan C*, Brussel.
- Winters S., Buyst E., Elsinga M., Heylen K., Le Roy M., Tratsaert K., Vandekerckhove B., Vastmans F. (2010), *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse woonbeleid*, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen,

Annex 1. Interviews

De interviews werden tijdens twee periodes afgenomen, een eerste reeks in 2007-2008, een tweede reeks in 2011. Een aantal van deze interviews hadden meer betrekking op de algemene beleidscontext dan op het DuWoBo-proces zelf.

Interviews 2007-2008

Naam	Organisatie	Datum
De Jonge Walter	CDO UGent	31/05/07
De Leeuw Els	WSE	19/05/08
De Smedt Peter	Studiedienst Vlaamse regering	21/12/07
Dries Ilse	LNE	03/07
Larosse Jan	DG research EU	23/05/07
Loorbach Derk	Drift Univ. Rotterdam	11/07/07
Maes Trui	CDO UGent	10/07/07
Simons To	Cedubo	13/12/07
Tempst Walter	OVAM	03/07
Van de Velde David	LNE	28/11/07
Van Humbeeck Peter	SERV	10/03/08
Van Lieshout Michael	Pantopicon	22/01/08
Vereecken Frank	EWI	03/03/08
Wouters Guido	MIP	25/02/08

Interviews 2010-2011

Naam	Organisatie	Datum
Bruyninckx Hans	KU Leuven	26/05/11
Danneels Arne	LNE	30/06/11
De Saegher Tom	Kabinet min.-pres. Peeters	19/03/12
Desmet Mike	BBL	01/02/12
De Troyer Frank	KU Leuven	14/10/11
Dries Ilse	DAR	10/11/11
Larosse Jan	EWI	23/11/10
Maes Trui	DuWoBo	07/10/11
Matthys Geert	VCB	24/10/11
Michaux Geert (samen met Bart Verstraete)	NAV	21/10/11
Mouligneau Brigitte	DAR	06/12/11
Nevens Frank	VITO	27/01/11
Rombaut Erik	Sint-Lucasinstituut	27/10/11
Simons To	Cedubo	27/09/11
Thoelen Peter	VIBE	07/10/11
Van Acker Peter	OVAM	03/10/11
Van Lieshout Lieven	VEA	25/05/11
Van Roo Jan	ALBON	25/05/11
Van den Eede Merijn	DAR	24/10/11
Verheecke Jan	MINA council	21/01/11
Waer Katelijne	Bouwunie	08/11/11

Annex 2. Achtergrond over het analysekader

Deze annex geeft in grote lijnen de opbouw van het analysekader weer. De tekst is een licht aangepaste versie van de beschrijving van het analysekader in Paredis, E. (2011), *Transition management as a form of policy innovation. A case study of Plan C, a process in sustainable materials management in Flanders*, Working paper 26, Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, CDO/UGent, Gent. De analyse is gebouwd op twee analytische kaders, het ene uit de transitiewetenschap, het andere uit politieke wetenschappen. Het multilevelperspectief (MLP) uit transitiestudies laat toe een maatschappelijk systeem (zoals het woon- en bouwsysteem) te analyseren in verschillende niveaus (landschap, regime, niches) en daarmee het DuWoBo-proces te situeren en in zijn context te zetten. De beleidsarrangementenbenadering uit beleidsstudies brengt de verschillende dimensies van een beleidsarrangement in kaart (actoren, middelen, regels, discours) en laat toe om zo gedetailleerder te zien waar er verandering plaats vindt in beleid.

1. The multilevel perspective and policy dynamics

The analysis of DuWoBo builds on a combination of two frameworks: the multilevel perspective and the policy arrangements approach. The most used framework in analysing transitions is the multilevel perspective (MLP). It captures the complexity and multiple dimensions of transitions: with its three levels of analysis (regime, niche, landscape) and the interaction between these levels it helps to understand how transitions come about. The main lesson from MLP analysis is, that “transitions come about through interactions between processes at different levels: (a) niche-improvements build up internal momentum, through learning processes, price/performance improvements, and support form powerful groups, (b) changes at the landscape level create pressure on the regime, (c) destabilisation of the regime creates windows of opportunity for niche-innovations. The alignment of these processes enables the breakthrough of novelties in mainstream markets where they compete with the existing regime” (Geels and Schot 2007, p. 400).

Transition studies, and in particular studies using the MLP as an analytical framework, usually take technologies at regime level or technological alternatives at niche level as a starting point for analysis. However, also non-technological niches can and will play an important role in a transition. One example are “policy niches”, a term introduced by Van der Brugge (2009). A policy niche gives room to individuals, often residing in co-called power-networks, to break away from their role as representative of an organisation, reframe problems and solutions, and develop innovative policies that may be reintroduced in the mentioned power networks. A policy niche is thus “a shadow process, running parallel to regime processes attempting to influence the regime by developing innovative perspectives” (ibid., p. 97).

Although this interpretation of niches broadens the possibilities of MLP analysis, it has repeatedly been remarked that, while the MLP has proven to be useful in painting a broad picture of how transitions come about and which mechanisms play a role, it is less suited for analysing and explaining processes, roles and strategies of actors. The MLP does not have a good conceptualisation of politics in transitions. While the policy regime is present in the MLP as one of the factors in the reproduction of socio-technical regimes, it is unclear how exactly policies and policy innovations play a role in regime change and multi-level interactions. Geels (2010) states that politics and power are usually integrated “in an ad hoc way. Because the MLP does not provide detailed explanations of the sources and changes of power, it could benefit from richer, multi-faceted views of power and conflict” (p. 506). In their discussion of the MLP and a future

research agenda, Smith et al. (2010) state that the MLP will have to be further developed in dialogue with other disciplines such as political science. They select “the politics of transitions” and “opening the black-box of public policy” as important research themes.

2. Policy arrangements to conceptualise politics and policy innovation

A potential candidate for better conceptualising politics, power struggles and policy innovations in transitions is the ‘policy arrangements approach’ (PAA), developed by Arts, Van Tatenhove and Leroy (Arts and Van Tatenhove 2004, Arts et al. 2006, Arts and Leroy 2006a). Originally, the PAA was developed to study policy change in environmental politics and it has been applied in a lot of studies in that domain. The PAA is primarily an analytical framework that draws on insights from political science and sociology, mainly structuration theory (Giddens), modernisation theory (Beck) and different strands of new institutionalism.

A policy arrangement is “the temporary stabilisation of the content and organisation of a policy domain, in a bounded time-space context” (Arts and van Tatenhove 2004). The concept is meant to analyse substance and organisation of a policy domain, as well as change or stability of that domain. A policy arrangement has four dimensions: actors and actor coalitions, resources, rules of the game, discourses. The first three are organisational elements of policy, the last one refers to substantial aspects.

- Actors and actor coalitions: relates to the different players involved in the policy domain, e.g. from different administrations, business, ngo’s, experts, scientists, civilians etc.
- Resources: the division of resources among actors (such as money, personnel, knowledge, authority, technology, relations and interpersonal networks) is one of the determinants of their capacity to influence policies and policy results.
- Rules of the game: formal procedures of decision making and implementation as well as informal routines of interaction within institutions. Rules determine which actors are in and out of the game, and how actors can get in. They relate to norms, procedures, legislation, divisions of tasks etc. in a policy domain.
- Discourse: interpretative schemes, ranging from formal policy concepts to popular story lines, by which meaning is given to a policy domain. Discourses can be considered at two levels (Lieverink 2006): discourses about the concrete policy problems at stake (its character, causes and possible solutions), and discourses about the relationship between state, market and civil society, and thus the preferred mode of governance.

The four dimensions are intricately connected, so that change in one of the dimensions (e.g. entrance of new actors) influences the other dimensions (e.g. new actors may lead to a different distribution of resources, new discourses, different rules to engage the players), but this influence is not an automatism.

So how do policy arrangements change and policies innovate? This happens essentially through two kind of processes. The first are “ongoing processes of structural transformation” (Grin 2010)¹⁹: processes such as globalisation, individualisation, Europeanization of politics, the societisation of science and technology, etc. These kind of structural societal trends are outside the direct grasp of policy actors, but they have an important impact on how a policy domain evolves. A second kind of processes that lead to policy innovation are the day-to-day strategic behaviour and practices of actors involved in daily policy interventions. Grin (ibid.) makes a

¹⁹ Arts et al. (2006) use ‘political modernisation’ but because this is a somewhat confusing term, I prefer Grin’s terminology.

distinction here between two kind of activities: activities that are deliberately geared toward redesigning structures in the regime, or activities that try to develop innovative practices.

In fact, it is not difficult to recognise the similarities between processes identified in the AAP and MLP-levels in these formulations: processes of structural transformation are the political aspects of the landscape level, the existing policy arrangement is the political part of the socio-technical regime, and innovative practices are the niche level. Figure 1 tries to visualize the analytical framework. ‘Policy’ in the regime is made explicit and detailed through the dimensions of a policy arrangement. The political dimensions of the landscape that exercise pressure on the regime arrangement, are made explicit as processes of structural transformation. A TM process such as DuWoBo is framed as a policy niche that tries to influence the regime – with its own ‘embryonic’ discourse, actor coalitions, rules and resources.

Since a TM process is meant to have impact on and reform the existing policy regime, an essential question is how this happens. Based on their case studies in various environmental policy domains, Arts and Leroy (2006, p. 272-274) observe that the emergence of new policy arrangements can be grouped in three types:

1. the full or partial integration of existing and originally juxtaposed policy arrangements. In this case, two existing arrangements merge (or merge partially), for example because arrangement A becomes embedded and hierarchically nested within a broader arrangement B.
2. the discursive and/or organisational renewal of existing policy arrangements. In this case, a new discourse or institutional changes are introduced, which then lead to further changes in the existing arrangement.
3. the introduction of new arrangements that should then be able to perform and institutionalise. In this case, a new policy arrangement is introduced that succeeds in maintaining itself as a more or less autonomous arrangement, and possibly replacing the existing arrangement.

These types of renewal are also included in figure 1. Of course, it may not always be possible to strictly separate them. What is meant as a type 3 renewal, may over time become integrated in a broader arrangement (type 1). Or it could fail as an autonomous arrangement but have a discursive or organisational influence on an existing arrangement (type 2). And perhaps other combinations are possible.

In their discussion of the energy transition in the Netherlands, Kern and Howlett (2009) remark that efforts to reform existing policy regime “are always embedded in pre-existing policy contexts with earlier policy histories sedimented in existing policy paradigms, institutions, practices and established actor networks” (p. 392). For understanding the renewal of policy arrangements (such as through TM), this implies at least two things. First, a contextualization of the renewal process (in this case the TM process DuWoBo) is necessary. To understand its potential influence, it is necessary to have an idea of the main features of the regime and landscape the process is confronted with, but possibly also of the broader societal and political context in which it is embedded. Second, policy renewal will often be a messy exercise, influenced as it is by the existing context. Kern and Howlett distinguish four processes that determine the outcome of efforts for policy renewal (p. 395):

- Replacement: a re-creating or fundamental re-structuring of policies through the replacement of old goals and means by new ones that are coherent, consistent and congruent²⁰. This is often the aim of reform efforts, but in reality the following three processes are more often observed.

²⁰ Coherency refers to whether policy goals are logically related to the same objectives or whether different goals are contradictory. Consistency refers to whether policy tools work together to support a policy goals or whether they work against each other and provide diverging incentives. Congruency refers to the relationship and the fit between policy goals and the means used to attain them.

- Layering: new goals and instruments are added to old ones in an existing regime without abandoning previous ones.
- Drift: new goals replace old ones without changing the instruments used to implement them.
- Conversion: new instrument mixes evolve while holding old goals constant.

The result are often policy mixes that are “complex arrangements of multiple goals and means which, in many cases, have developed incrementally over many years (...) in which new instruments and objectives have been piled on top of older ones, creating a palimpsest-like mixture of policy elements” (ibid.).

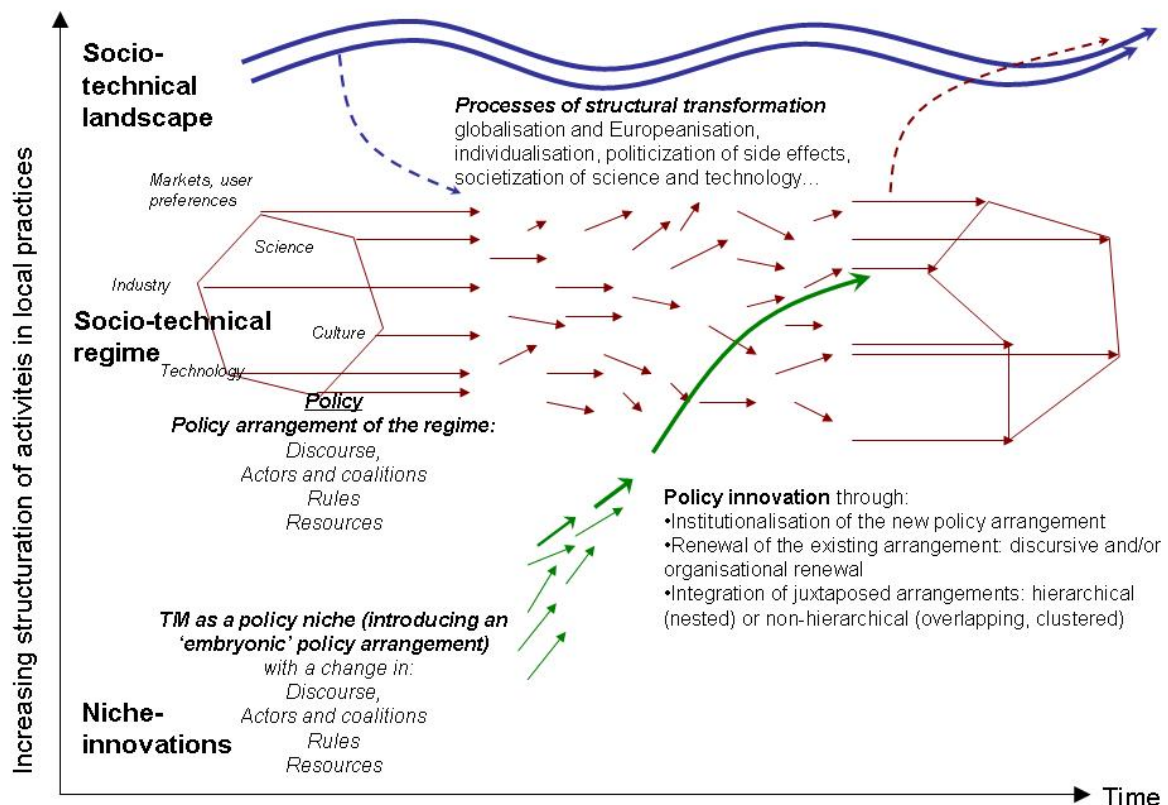


Figure 1. The MLP and the policy arrangements approach. The PAA highlights the political aspects of a system in transition. The policy dimension of the regime is made more explicit as an arrangement of dominant discourses, actors, rules and resources. New policy arrangements are built in and around niches. Policy innovation happens through processes of institutionalisation of a new policy arrangement, renewal of existing arrangements and/or integration between policy arrangements. Of particular importance for policy innovation are landscape trends of political modernisation and structural transformation.

3. Transition management in the analytical frame

So, when keeping in mind the discussion so far, how can we interpret transition management in the perspective of policy arrangements and MLP? TM can be framed as a policy niche, set up alongside regular policies, with the ambition of introducing a new style and practice of governance that aims for innovation in the policy field on the level of substance as well as organisation. A quick glance at the different dimensions of TM as a policy arrangement can further clarify this. On the level of *discourse*, the need for socio-technical system innovations, sustainability transitions, long-term thinking and transition experiments becomes prominent. When looking at *actors*, there is a plea for involvement of frontrunners and forward-thinking regime players. The *resources* of these actors can be strengthened vis-à-vis incumbents through

building new networks, mobilising financial means, generating common knowledge about problem perceptions and future visions and transitions pathways, strengthening sustainable niches through experiments. New *rules* under TM could relate for example to new (formal or informal) procedures to involve innovative actors or adjustments to financial mechanisms in order to favour more sustainable practices. TM usually takes a normative stance towards governance: multi-actor settings, expanding networks with frontrunners, approaches such as participatory visioning are deemed necessary instruments to influence transitions.

Important questions then arise as to what extent TM really represents an innovation in governance, under what conditions it can further institutionalise, and how this process and the resulting policy can be characterised. This can only be analysed by doing empirical research, such as research into the DuWoBo process. Do actor coalitions change under influence of DuWoBo? What is the influence on discourse? Does DuWoBo change the access to and availability of resources in the system and policy domain? Are the rules of policy-making influenced by DuWoBo? And how and why does all of this happen (or not)?

Using the described analytical framework in the case study of DuWoBo implies a series of different steps:

- Describe the properties of the dominant or regime policy arrangement and how they came about, namely its discourses, actors, rules, resources and power relations;
- Describe the new policy arrangement around the TM process DuWoBo, based on discourses used, actors, rules, resources and power relations;
- Determine which structural trends are relevant for the housing and building domain and how they exert influence;
- Describe the interaction between the different levels, determine patterns and mechanisms, how and why the dominant policy arrangement changes (or not)?.

In summary: building on the combined framework of MLP and PAA, it is possible to define DuWoBo as a policy niche that runs parallel to regime policies and attempts to influence the regime by developing innovative policy perspectives. To understand the policy characteristics of this niche and its interaction with regime policies, the policy arrangements approach can be employed. This allows for an analysis of the political characteristics of a TM process and its context in terms of discourses, actors, rules and resources. It also draws attention to the embeddedness of new policy arrangements in ongoing processes of structural transformation.