



Transities door regelluwte?

Het bevorderen van experimenten via
regelluwe zones

Erik Paredis, Maxime Vandenberghe & Thomas Block



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.





TRANSITIES DOOR REGELLUWTE?



SAMENVATTING

In het debat over innovatie wordt regelmatig de analyse gemaakt dat innovatie wordt afgeremd door bestaande regelgeving. Daardoor wordt niet alleen economisch potentieel mislopen, maar worden ook oplossingen voor mobiliteits-, energie-, woon- of zorgvraagstukken gehinderd. Experimentregelgeving (ER) en regelluwe zones (RLZs) worden in dat verband naar voren geschoven als een manier om innovatie te versnellen. Tegelijk worden in de wetenschappelijke literatuur over duurzaamheidstransities experimenten en niches als essentieel beschouwd om innovatie voor duurzaamheid in gang te zetten. Niches zijn de ruimtes waarin vernieuwing ontstaat en kan groeien, maar ze blijken het ook vaak moeilijk te hebben om op te starten en zeker om verder op te schalen. Ook de Vlaamse regering zet al enkele jaren in op transities, o.a. via de Visie 2050. In het kader van het Bestuursdecreet creëerde de Vlaamse Regering ondertussen in 2018 een algemeen kader voor ER en RLZs.

Voorliggend onderzoek brengt de discussie over ER en transities samen en zoekt een antwoord op de volgende vraag: **“Hoe kunnen regelluwe zones en experimentregelgeving een rol spelen in de opstart, versterking en opschaling van experimenten en niches voor transities, zoals bijvoorbeeld in de Visie 2050?”** Het onderzoek heeft uitdrukkelijk de bedoeling deze problematiek niet enkel vanuit literatuurstudie te benaderen, maar naar ervaringen met ER en RLZs in Vlaanderen te gaan kijken en daaruit te leren. Dit rapport spitst zich dus specifiek toe op het functioneren van deze instrumenten in de praktijk (hoe kunnen zij als bruikbaar instrument worden ingezet, en dan meer specifiek als onderdeel van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving?), en formuleert vanuit die ervaringen en inzichten ook een aantal beleidsadviezen.

In een **eerste deel** van het rapport worden ER en RLZs **gedefinieerd**, en wordt stilgestaan bij de doelstellingen die men met deze instrumenten wil realiseren. Er blijken op dat vlak sterk verschillende interpretaties te bestaan. We onderscheiden **drie dominante visies**, die elk hun doelstelling voor ogen hebben: (1) Betere wet- en regelgeving; (2) Het aanwakkeren van innovatie en groei; (3) Het stimuleren van duurzaamheidstransities. Deze visieverschillen zijn van belang, gezien de achterliggende doelstellingen doorwerken in hoe een RLZ of ER wordt opgezet, wat men hoopt te bereiken, wie betrokken wordt, hoe geëvalueerd wordt, wat als een positief resultaat beschouwd wordt, en uiteraard welke regels (niet) als belemmerend ervaren worden.

In deel 2 wordt vervolgens stilgestaan bij het **analysekader** dat we gebruiken om de cases te analyseren, met name Strategisch Niche Management (SNM). In deel 3 en 4 worden **twee casestudies** uitgewerkt: een experiment om thuislevering van medicijnen op te zetten via dienstverlening van bpost (deel 3) en drie concrete projecten die deel uitmaken van de RLZ voor experimentele woonvormen (deel 4). Deze gevalstudies werden uitgewerkt aan de hand van uitvoerige documentatie en interviews met diverse betrokkenen en instanties. In deel 5 volgen dan een aantal **voorstellen** om ER en RLZs toe te passen in transitiebeleid.

////////////////////////////////////

INHOUD

Samenvatting.....	4
Inleiding	7
1 Regelluwe zones en experimentregelgeving: een analyse van invalshoeken	9
1.1 Een Voorgeschiedenis	9
1.2 Experimentregelgeving en Regelluwe zones volgens het bestuursdecreet en in specifieke beleidsdomeinen	12
1.3 Verschillende doelstellingen, verschillende interpretaties	14
1.3.1 Interpretatie 1: ER en RLZ stimuleren innovatie en economische groei	15
1.3.2 Interpretatie 2: ER en RLZs verbeteren het wetgevende proces en leiden tot betere regelgeving	17
1.3.3 Interpretatie 3: ER en RLZ stimuleren systeeminnovatie en transities	18
1.3.4 Interpretaties en spanningsvelden	19
1.4 Voorlopig besluit	21
2 Onderzoekopzet en Analyse kader.....	22
3 Casestudie 1: thuislevering van medicijnen.....	24
3.1 Het verloop van het experiment	24
3.1.1 Voorgeschiedenis (februari tot september 2012)	25
3.1.2 Opstartfase met onderhandelingen (september 2012 tot september 2013)	26
3.1.3 Moeizame aanzet tot experimenteren (september 2013 tot zomer 2014)	29
3.1.4 Abrupte afloop (najaar 2014)	30
3.2 Een analyse met SNM	31
3.2.1 Niche-regime interacties	31
3.2.2 Interne niche processen	33
3.3 Voorlopige conclusies	35
4 Casestudie 2: experimentele woonvormen	37
4.1 Het verloop van de experimenten: algemene achtergrond (oktober 2015 tot februari 2018)	37
4.2 Cohousing Waasland	42
4.2.1 Opstart (oktober 2011 tot september 2012)	42
4.2.2 Uitwerking en aanslepende wervingsproblemen (september 2012 tot zomer 2016)	43
4.2.3 Van eerste plan tot eerste steen (voorjaar 2015 tot januari 2017)	44
4.2.4 Met veranderende plannen richting realisatie (zomer 2017 tot najaar 2018)	45
4.3 Community Land Trust Gent (CLT Gent): Meulestede CLT Koop	46
4.3.1 Algemene context: de Gentse wooncrisis	46
4.3.2 Voorgeschiedenis (begin 2010)	48
4.3.3 Stapsgewijze opstart binnen het pilootproject coöperatief ondernemen (2011 en 2012)	49
4.3.4 Uitwerking en concretisering (2013 en 2015)	53
4.3.5 Aanvraag regelluwe zone en blik vooruit (zomer 2017 tot vandaag)	55
4.4 Codak	57
4.4.1 Projectomschrijving	57
4.4.2 Een samenspel van partners	59
4.4.3 Proefomgeving experimentele woonvormen	60
4.4.4 Voortschrijdende inzichten: van een overambitieuze, specifiek project naar een realistisch, generiek model	62
4.4.5 Blijvende uitdagingen en vooruitblik	64

4.5	Een analyse met SNM	65
4.5.1	Niche-regime interacties	65
4.5.2	Interne niche processen	69
4.6	Voorlopige conclusies	71
5	Ideeën voor inpassen van Regelluwe zones en Experimentregelgeving in transitiebeleid ...	74
5.1	Onderzoek of Experimentregelgeving en RLZ de beste oplossing zijn	74
5.2	Koppel de RLZs aan de objectieven die je vooropstelt	75
5.3	Het slagen van een project en/of niche hangt nooit enkel af van regelgeving	76
5.4	Werk over beleidsdomeinen en -niveaus heen	76
5.5	Zet de leerfunctie centraal	77
5.6	Zorg voor duidelijkheid over en ondersteuning voor de situatie na de RLZ	78
5.7	Hou voldoende rekening met de formele en procesaspecten bij de organisatie van RLZs	79
6	Bibliografie	80
Bijlage	86



INLEIDING

De Vlaamse regering keurde op 7 december 2018 het Bestuursdecreet goed, dat erop gericht is het recht op kwaliteitsvolle dienstverlening en het recht op digitale dienstverlening te garanderen. Het Bestuursdecreet bevat ook een hoofdstuk over regelluwe zones en experimentregelgeving (Art.III.119 tot Art.III.122). Daarin wordt in algemene termen gedefinieerd wat beide concepten betekenen en worden enkele inhoudelijke en procedurele rechtsbeginselen vastgelegd. Specifieke beleidsdomeinen kunnen daarnaast op maat eigen regelgeving uitwerken voor experimentregelgeving (ER)¹ en regelluwe zones (RLZs).

De laatste paar jaren is er in beleidskringen snel belangstelling gegroeid voor ER en RLZs. Het gevoel leeft dat bestaande regelgeving innovatie afremt en daardoor zowel kansen op economische groei als op nieuwe oplossingen voor problemen in mobiliteit, energie, wonen of zorg verloren doet gaan. Daarnaast is er de vaststelling dat de transities die we nodig hebben in een aantal maatschappelijke systemen – en die bijvoorbeeld de kern vormden van de Visie 2050 van de Vlaamse regering Bourgeois – baat hebben bij meer experimenteer mogelijkheden. Flexibelere regelgeving zou daarbij kunnen helpen. Dit onderzoeksrapport past binnen onderzoekslijn 1 van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, waarbinnen onderzoek gebeurt naar hoe beleid met transities kan omgaan. Specifiek in de overkoepelende vraag voor dit rapport: **“Hoe kunnen regelluwe zones en experimentregelgeving een rol spelen in de opstart, versterking en opschaling van experimenten en niches voor transities, zoals bijvoorbeeld in de Visie 2050?”** De nadruk ligt dus niet in eerste instantie op wat RLZs en ER precies zijn en aan welke juridische en andere voorwaarden ze moeten voldoen, maar wel op hun functie en hoe ze als bruikbaar instrument ingezet kunnen worden, en dan meer specifiek als onderdeel van transitieprocessen naar een duurzamere samenleving. De achterliggende reden daarvoor is dat experimenten en niches in de wetenschappelijke literatuur als essentieel beschouwd worden om duurzaamheidstransities in gang te zetten. Ze zijn de ruimtes waarin vernieuwing ontstaat en kan groeien. De ervaring leert ook dat experimenten en niches het vaak moeilijk hebben om op te starten en zeker om verder op te schalen. Regelgeving is daarbij slechts één van de vele factoren van betekenis. Het internationale onderzoek heeft op diverse kansen en belemmerende factoren gewezen die net als regelgeving een rol spelen, zoals financiering, legitimiteit, ondernemerschap, kennisopbouw en kennisverspreiding.

Het eerste deel van het rapport vertrekt van de definitie van ER en RLZs en zoomt daarna in op de achterliggende discussie over de doelstellingen die men met deze instrumenten wil realiseren. Er blijken op dat vlak sterk verschillende interpretaties te bestaan. Gaat het vooral om betere wet- en regelgeving, om het stimuleren van innovatie en groei, of om het initiëren van duurzaamheidstransities? Of om dat alles tegelijk, en is dat allemaal compatibel? Cases in Nederland tonen dat die verschillende interpretaties tot controverses kunnen leiden over het nut en het slagen van RLZs en ERs. Het lijkt er met andere woorden op dat de achterliggende

¹ Het Bestuursdecreet gebruikt als term “experimentregelgeving”. De term “experimentwetgeving” was tot voor kort veel couranter en wordt ook in Nederland gebruikt. In navolging van het Bestuursdecreet wordt in deze tekst voor experimentregelgeving geopteerd.



bekommernissen doorwerken in hoe een RLZ of ER wordt opgezet, wat men hoopt te bereiken, wie betrokken wordt, hoe geëvalueerd wordt, wat als een positief resultaat beschouwd wordt, en uiteraard welke regels als belemmerend ervaren worden.

Delen 2, 3 en 4 van het rapport belichten of en hoe experimenten en innovaties in de praktijk met regels worstelen. Dat gebeurt via twee casestudies. Deel 2 licht eerst het analysekader toe dat we gebruiken om de cases te analyseren, met name Strategisch Niche Management (SNM). Deel 3 presenteert een eerste casestudie van een experiment in de zorg van enkele jaren geleden, namelijk een experiment om thuislevering van medicijnen op te zetten via dienstverlening van bpost. De keuze viel op dit experiment omdat het in de groep van transitie managers van de Visie 2050 als een interessant voorbeeld beschouwd werd van hoe regels innovatie belemmeren. In deel 4 komt de analyse aan bod van de regelluwe zone voor experimentele woonvormen die werd ingesteld in februari 2017 en waarin ondertussen een reeks projecten van start zijn gegaan.

Het vijfde deel van het rapport brengt de bevindingen samen en formuleert een aantal voorstellen waarvan beleidsmakers en andere actoren die met RLZs en ER willen werken, gebruik kunnen maken om te leren over experimenten met ER en RLZs. Er gaat ook specifiek aandacht naar de relatie tussen duurzaamheidstransities en beide instrumenten, en mogelijke implicaties daarvan.



1 REGELLUWE ZONES EN EXPERIMENTREGELGEVING: EEN ANALYSE VAN INVALSHOEKEN

1.1 EEN VOORGESCHIEDENIS

Vlaanderen is uiteraard niet de enige overheid die speelt met het idee om met wetgeving te experimenteren of tijdelijk vrijstelling te geven van regels om innovaties meer kansen te geven. Een uitgebreid SERV-rapport (SERV, 2016a) over ER en RLZ geeft een hele reeks voorbeelden uit o.a. Frankrijk, Groot-Brittannië en op EU-vlak. Nederland wordt dikwijls als koploper naar voren geschoven. Jacobs (2018, pp. 19-20) stelde in maart 2018 dat er in Nederland minstens 22 wetten zijn die mogelijkheid bieden om te experimenteren, maar dat er slechts in ongeveer de helft van de gevallen ook effectief experimenteerregelingen zijn (of ooit zijn geweest). De meeste daarvan liggen op het terrein van de onderwijswetgeving. Waarom er relatief beperkt gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden is niet helemaal duidelijk, maar zou o.a. aan het feit liggen dat er binnen de kaders van de wet meer mogelijk is dan aanvankelijk gedacht, waardoor men verkiest om in zo'n gevallen geen experimentwetgeving uit te werken. De buitenlandse ervaringen met ER en RLZ leveren alvast een aantal interessante lessen op, die in het kader van deze studie vermelding verdienen. In een recent boek van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving sommen Buyse, Van Humbeeck en Van Nieuwenhove (2018, p. 118), direct puttend uit een rapport van de SERV (2016b) dat verder in deze studie wordt besproken, de volgende voorwaarden op voor goedwerkende ER (ook hier spreekt men over “experimentwetgeving” of “experimenteerwetgeving”):

- Een afdoende motivering en duidelijke doelstelling;
- Een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak;
- Een goede wettelijke regeling;
- Een afgelijnd generiek beleids- en regelgevend kader;
- Een goede wetenschappelijke omkadering.

De belangstelling voor ER en RLZs is de laatste jaren ook in Vlaanderen gegroeid. In het Regeerakkoord 2014-2019 (VR, 2014) stond er enkel een korte verwijzing in het deel over welzijn. In de Visie 2050 (VR, 2016a) worden RLZs gekoppeld aan een wendbare overheid, aan de noodzaak om een klimaat voor systeeminnovatie te creëren en aan de zeven transitieprioriteiten die centraal staan in de Visie 2050 (zie kader 1). Experimenteren, onder andere via RLZs, wordt essentieel geacht voor transities. Visie 2050 (VR, 2016a, pp. 70-72) stelt bijvoorbeeld:

“De overheid creëert een klimaat voor systeeminnovatie waarbij een actieve samenwerking met partners centraal staat. Wetenschappelijk onderbouwde duurzaamheidsparameters en een doordacht flankerend beleid zorgen voor ondersteuning. Voorbeelden van flankerend beleid zijn onderwijs- en opleidingsbeleid, arbeidsmarktbeleid, ondernemersbeleid, optimale regelgeving met experimenteeruimte en regelluwe zones. In regelluwe proeftuinen toetsen kleinschalige ‘delivery units’ nieuwe beleidsinitiatieven aan de praktijk, die vervolgens op grotere schaal in realisaties en projecten kunnen uitmonden [...] We moeten



succesvolle proefprojecten opschalen tot het systeemniveau waarop impact wordt beoogd. Regelluwe zones om het wettelijke kader te toetsen en waar nodig bij te sturen kunnen verrijkend werken.”

Kader 1. De zeven transitieprioriteiten binnen Visie 2050 zoals aangegeven op de pagina “Visie 2050” van de website van de Vlaamse overheid; lay-out aangepast (Vlaamse Overheid, n.d.)

“Om de doelstellingen van Visie 2050 te laten slagen, werkt de Vlaamse Regering aan zeven transitieprioriteiten die de noodzakelijke veranderingen sneller moeten helpen realiseren. De Vlaamse Regering wil daar de komende jaren samen aan werken met allerlei actoren uit de samenleving.

- **Transitie circulaire economie:** De Vlaamse Regering wil ervoor zorgen dat Vlaanderen een circulaire economie wordt. Dat betekent dat we beter omspringen met grondstoffen en materialen.
- **Slim Wonen en Leven:** De Vlaamse Regering wil wonen en leven in Vlaanderen aangenamer maken. Zo moet 80% van wat mensen dagelijks nodig hebben te voet of met de fiets bereikbaar zijn.
- **Industrie 4.0:** De Vlaamse Regering wil ervoor zorgen dat de industrie in Vlaanderen de sprong maakt naar industrie 4.0. Dat is een verzamelnaam voor nieuwe technologieën en concepten in de industrie, vooral dankzij een doorgedreven digitalisering.
- **Transitie levenslang leren:** Talent en kennis zijn de drijvende krachten van vooruitgang en innovatie. Geen talent mag daarom onbenut blijven in onze samenleving. Vlaanderen moet daarbij mensen stimuleren om via onderwijs en opleidingen competenties en talenten te ontwikkelen.
- **Samen leven in 2050:** Vlaanderen moet jongeren alle kansen kunnen geven, zodat ze de best mogelijke start en ondersteuning krijgen. Dankzij innovatie in de zorg moet Vlaanderen ook haar verouderde bevolking voldoende levenskwaliteit kunnen bieden.
- **Transitie mobiliteit:** De Vlaamse Regering wil het vervoer in Vlaanderen vlotter, veiliger en milieuvriendelijker maken. Daarvoor zullen mensen minder de wagen moeten gebruiken voor hun verplaatsingen en vaker andere vervoerswijzen zoals stappen, fietsen of openbaar vervoer.
- **Energietransitie:** De Vlaamse Regering wil zorgen voor een koolstofarm, duurzaam, betrouwbaar en betaalbaar energiesysteem. Daarvoor zijn innovaties nodig op het vlak van hernieuwbare energie, schone brandstoffen in de transport en nieuwe manieren om de vraag naar energie beter af te stemmen op het beschikbare aanbod.”

In bij de *Verklarende Woordenlijst* van de Visie 2050 (VR, 2016a, p. 102) wordt een regelluwe zone gedefinieerd als: “In een regelluwe zone kan men binnen een bepaald kader experimenteren met een andere toepassing van bestaande wetten en regels (om bijvoorbeeld de economische groei te bevorderen).” Experimentregelgeving wordt in de Visie 2050 niet vermeld.



In het Groenboek Bestuur (Vlaamse Overheid, 2016) komen RLZ's, ER en "het recht om uit te dagen" voor onder het hoofdstuk Innovatieve Overheid. De bedoeling van het gebruik van die nieuwe concepten moet zijn om innovatiestimulerend beleid en innovatievriendelijke regelgeving gemakkelijker op te kunnen zetten.

In 2016 vraagt de Vlaamse regering aan de SERV om adviezen uit te werken over hoe de Vlaamse overheid meer resultaat- en klantgericht kan zijn en om daarbij aandacht te schenken aan de mogelijkheid van het werken met ER en RLZs. De SERV zet een brede consultatie op en organiseert o.a. een studiedag over ER en RLZ. In oktober 2016 publiceert de SERV twee uitgebreide adviezen met veel achtergrondinformatie: *Experimentwetgeving en regelluwe zones* (SERV, 2016a) en *Betere regelgeving: prioritaire voorstellen* (SERV, 2016b). In dat laatste advies worden ER en RLZs bekeken als één van de mogelijkheden om innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving mogelijk te maken. Het eerste advies formuleert onder andere als aandachtspunt om een generiek beleids- en juridisch kader uit te werken voor ER en RLZs in Vlaanderen. Met die minimale algemene regels kan vermeden worden dat elke beleidsdomein dat met ER of RLZs wil werken, opnieuw het warm water moet uitvinden. Vanuit de angst voor potentiële nadelige (neven)effecten roept de SERV ook op om case per case te bekijken of ER en RLZs wel noodzakelijk zijn, om waarborgen in te bouwen (bijvoorbeeld omtrent bepaalde grondrechten) en om aandacht te besteden aan de manier waarop alles in de praktijk wordt gebracht. In het document worden ook een aantal algemene adviezen geformuleerd, die later duidelijk terugkomen in het rapport van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving (dat sterk uit dit SERV-rapport put; zie hoger): een duidelijke motivering en doelstelling, politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak, een goede juridische vormgeving en uitwerking, en wetenschappelijke omkadering voor de ex-post evaluatie.²

In juli 2017 verschijnt het Witboek Open en Wendbare Overheid (Vlaamse Overheid, 2017), dat zich opnieuw inschrijft in de Visie 2050 en in de noodzaak om als Vlaamse overheid te kunnen inspelen op megatrends en transities. Systeeminnovatie komt ook opnieuw als cruciaal naar voren en ER en RLZs zijn daarvoor een instrument. In het hoofdstuk *Regelgeving als hefboom voor groei en innovatie* wordt toekomstbestendige en innovatievriendelijke regelgeving opgewaardeerd tot een nieuw speerpunt voor Vlaamse wetgevingsbeleid.

"In de visienota 2050 zijn de krijtlijnen voor het Vlaanderen van de toekomst uitgetekend. Regelgeving die aangepast is aan de uitdagingen van de toekomst is een van de belangrijke voorwaarden om de ambitie van de visienota 2050 te realiseren. Om die reden willen we een focus op 'toekomstbestendige' en 'innovatievriendelijke' regelgeving als een nieuw speerpunt voor het wetgevingsbeleid in Vlaanderen introduceren. (...) We erkennen digitaal- en innovatievriendelijke regelgeving als negende kenmerk van kwaliteitsvolle regelgeving:

- We investeren in verdere kennisopbouw en -deling rond experimentregelgeving en regelluwe zones.
- We maken een beleidskader voor de opmaak van experimentregelgeving en regelluwe zones en stellen minimale inhoudelijke standaarden vast.

² Andere inzichten uit het SERV-advies komen verderop in dit rapport aan bod.



- We onderzoeken of er nog bijkomende decretale initiatieven nodig of nuttig zijn om VO-brede experimenten en regelluwe zones op te starten (bijvoorbeeld voor de transities in het kader van de visie 2050)” (Vlaamse Overheid, 2017, pp. 21-22).

Ondertussen wordt in 2017 binnen de regering en de administratie werk gemaakt van een conceptnota over ER en RLZ die een generiek beleidskader moet voorbereiden (Bourgeois, 2017). Daarbij wordt sterk geleund op het SERV-advies als inspiratiebron. De conceptnota schuift verschillende belangrijke momenten naar voren voor de invoering van ER en RLZs:

1. De voorbereidingsfase, waarbij de nadruk ligt op de weloverwogen keuze voor ER en RLZs. Eén van de belangrijke vragen is hier of het wel nodig is ER en RLZs als instrument in te zetten. Binnen de bestaande regelgeving is er soms meer mogelijk dan gedacht, plus de vraag naar ER en RLZs mag niet afleiden van de nood het regelgevend kader zelf te optimaliseren.
2. De uitwerkingsfase, waarbij de concrete vormgeving van ER en RLZ voorop staat. Drie kwaliteitseisen worden daarbij voorgesteld:
 - Het onderliggende maatschappelijke probleem en het politieke doel moeten verduidelijkt worden, zodat de keuze voor ER en RLZ voldoende gemotiveerd is
 - Er is een politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak nodig. Dat kan door zoveel mogelijk belanghebbenden te betrekken bij opzet, vormgeving, uitvoering en evaluatie
 - Er moet goede wetenschappelijke omkadering voorzien worden. Die moet zorgen voor een analyse van de resultaten
3. De evaluatie- en rapporteringsfase, waarbij een expertenpanel, aangeduid door de Vlaamse regering, de resultaten evalueert en er een advies voor de Vlaamse regering wordt voorbereid over voortgang of beëindiging van ER en RLZ, met eventuele vertaling in nieuwe regelgeving.

De conceptnota stelt ook voor om enerzijds een algemene decretale regeling met een omzendbrief uit te werken. Die definieert ER en RLZ en legt vast volgens welke algemene beginselen ze moeten werken. Deze algemene regeling zal opgenomen worden in het Bestuursdecreet, dat op het moment van de conceptnota nog volop in ontwikkeling is. Daarnaast is er de mogelijkheid dat specifieke beleidsdomeinen een eigen decreet uitwerken. Die gaan voor op het algemene decreet, maar er moet wel gemotiveerd worden waarom een afzonderlijke regeling noodzakelijk is.

1.2 EXPERIMENTREGELGEVING EN REGELLUWE ZONES VOLGENS HET BESTUURSDECREET EN IN SPECIFIEKE BELEIDSDOMEINEN

Op 5 december 2018 werd het Bestuursdecreet aangenomen door het Vlaams Parlement; op 7 december werd het bekrachtigd door de Vlaamse regering. Het Bestuursdecreet brengt de regelgeving van 12 decreten samen en trad in werking op 1 januari 2019. Onder Titel III is een specifiek hoofdstuk 4 opgenomen over ER en RLZs.



In Art.III.119 wordt ER gedefinieerd als: *“tijdelijke regelgeving met een geldingsduur van maximaal tien jaar, die geldt voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie, en die bij wijze van experiment wordt ingevoerd.”* Hetzelfde artikel definieert RLZs als *“tijdelijke regelgeving met een geldingsduur van maximaal tien jaar, die bestaande regelgeving voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie buiten toepassing stelt.”* Het verschil zit dus in het feit dat bij ER nieuwe regelgeving wordt uitgetoet, terwijl bij RLZs bestaande regelgeving tijdelijk wordt opgeheven.

Of dat verschil altijd zo duidelijk is en wat de benaming is als ze gecombineerd worden, komt niet aan bod. Bovendien worden in de literatuur en in beleidsdocumenten van andere (buitenlandse) overheden vaak andere definities of beschrijvingen gehanteerd. Het zou ons te ver leiden dit debat en de veelheid aan gangbare termen en omschrijvingen hier te bespreken, en dit is bovendien onnodig in het kader van deze studie (die logischerwijs voortbouwt op de definities uit het Bestuursdecreet). Wel moet worden opgemerkt deze onenigheid, en vooral het oneigenlijk gebruik van termen zoals ER en RLZs, deze termen dreigt uit te hollen. Daarnaast bestaat het risico dat men verkeerde lessen en conclusies trekt rond ER en RLZs, als men zich baseert op (buitenlandse) projecten of onderzoeken die deze termen een andere invulling geven. Enige voorzichtigheid bij het doornemen van publicaties omtrent deze thematiek is dus geboden.

In Art.III.120 wordt bepaald wat er voor elke ER of RLZ moet vastgelegd worden: de inhoud en het toepassingsgebied, de motivering en doelstellingen, de tijdsduur en voorwaarden voor verlenging of vroegtijdige beëindiging, de wijze van evaluatie, en de voorwaarden en modaliteiten van een eventuele financiële tegemoetkoming bij beëindiging. Dat laatste is met name belangrijk als na de experimenteertijd de bestaande regelgeving toch behouden blijft en de betrokken experimenten aanpassingen moeten doorvoeren om in regel te zijn. Dit artikel bepaalt ook dat er één keer een verlenging mogelijk is voor maximaal vijf jaar.

Art.III.121 stelt dat de regering voor elke ER of RLZ moet aangeven van welke specifieke bepalingen afgeweken mag worden. Afwijkingen zijn niet voor alles mogelijk, namelijk niet voor bepalingen die betrekking hebben op verweer- en beroepsmogelijkheden, op grondrechten van burgers, op veiligheid en gezondheid van burgers, en op Europese richtlijnen. Bovendien moet de nieuwe regeling een gelijkwaardige rechtssituatie opleveren als de bestaande en moeten *“definitief verworven rechten”* onaangetast blijven.

Art.III.122 stelt tenslotte dat besluiten van de Vlaamse regering die afwijkingen toestaan of die nieuwe bepalingen vaststellen binnen zes maanden bij decreet moeten worden bekrachtigd.

Naast het algemene decreet dat nu van kracht is, bestaan er enkele domeinspecifieke decreten die het mogelijk maken met ER en RLZs te werken. In het domein onderwijs bestaat er een *decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs* van 9 december 2005. In de loop van de tijd zijn er hiermee verschillende experimenten opgezet, in 2017 bijvoorbeeld rond leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs, met als doel om vervoer flexibeler te kunnen organiseren. In het mobiliteitsbeleid is er het decreet van 8 juli 2016 *houdende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid*, waarbij in



vier regio's (Aalst, Mechelen, Westhoek en later Antwerpen) wordt geëxperimenteerd met vervoer op maat om basisbereikbaarheid te garanderen, ter vervanging van het bestaande concept basismobiliteit. Dit decreet trad oorspronkelijk buiten werking op 31 maart 2018, maar is verlengd tot 31 maart 2019. In het domein energie werd het decreet van 16 november 2018 *houdende diverse bepalingen inzake energie* uitgewerkt. Dit introduceert de mogelijkheid om regelluwe zones vast te stellen om bijvoorbeeld sneller nieuwe technologieën en marktmodellen te testen. In het domein wonen is er het decreet van 24 februari 2017 *houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving*. Daarop wordt dieper ingegaan in deel 4 van deze studie.

1.3 VERSCHILLENDE DOELSTELLINGEN, VERSCHILLENDE INTERPRETATIES

Rianne Jacobs, die in 2018 aan de Vrije Universiteit Amsterdam werd aangesteld als bijzonder hoogleraar 'Wetgeving en Reguleringsvraagstukken' en haar inaugurale rede aan experimentele wetgeving wijdde, merkt op dat de juridische literatuur over het fenomeen experimenteren niet dik gezaaid is. "De juridische literatuur gaat [...] in hoofdzaak over de vraag *of* experimenteren nuttig en wenselijk zou kunnen zijn (en het antwoord steevast: ja), en niet over de vervolgvraag *hoe* een experiment wettelijk het best kan worden vormgegeven. En daarnaast wordt in de juridische literatuur niet geproblematiseerd wie waarmee wil experimenteren en waarom" (Jacobs, 2018, p. 12).

Dat is een relevante bedenking voor de vraag die ten grondslag ligt aan dit rapport, namelijk hoe regelluwe zones en experimentregelgeving een rol kunnen spelen voor de transities in de Visie 2050. Dit is geen juridisch rapport, dus de hoe-vraag verwijst hier niet naar de juridische vormgeving, maar naar de manier waarop ER en RLZs invloed kunnen hebben en hoe ze niches en experimenten kunnen versterken. Is dat wel zo vanzelfsprekend als in het debat wordt aangenomen? Is het de regelgeving die experimenten voor transities belemmert en zijn ER en RLZ daar dan het antwoord op? Die vragen zijn rechtstreeks verbonden met het tweede deel van Jacobs' bedenking, namelijk het gebrek aan problematisering van wie waarmee wil experimenteren en waarom.

Wat vanuit zo'n vraagstelling opvalt, is dat er verschillende argumenten door elkaar lopen wanneer ER en RLZs bediscussieerd worden. Er zijn verschillende interpretaties van wat ER en RLZs zijn en waarvoor ze dienen. Auteurs (wetenschappelijk en maatschappelijk) benaderen ze vanuit verschillende bekommernissen en verschillende achtergronden, die niet noodzakelijk volledig compatibel zijn. De argumentatie die verderop in dit rapport ontwikkeld wordt, is dat dit verschillende implicaties heeft die tot nu toe onder de oppervlakte blijven sluimeren. Het kan namelijk leiden tot verschillende beoordelingen van welke ER en RLZs relevant zijn, en welke niet. En het leidt mogelijk tot verschillende beoordelingen van hun functioneren en hun resultaten. Vlaanderen heeft tot nu toe weinig ervaring met ER en RLZ, maar wanneer hun gebruik zou toenemen, zullen dit soort vragen allicht aan de oppervlakte komen.



Om dat beter te kunnen duiden, is het nodig wat dieper in te gaan op verschillende interpretaties van ER en RLZs. Het gaat in eerste instantie om een analytisch onderscheid, want in de praktijk lopen bij verschillende auteurs en instanties de invalshoeken en bekommernissen door elkaar en/of komen ze samen voor. Maar het analytische onderscheid is nuttig omdat het de vraag verscherpt naar wat ER en RLZs nu eigenlijk zijn en waarvoor ze zouden moeten dienen.

1.3.1 Interpretatie 1: ER en RLZ stimuleren innovatie en economische groei

Zowel in de SERV-documenten als in teksten van de Vlaamse regering worden ER en RLZ als een instrument gezien om innovatie en economische groei mogelijk te maken door de drempel die regelgeving zou vormen tijdelijk weg te werken. In de conceptnota over het ER en RLZ neemt de regering de redenering van de SERV over dat het startpunt ligt bij “de legitieme verwachting dat regelgeving technologische en sociale innovatie stimuleert en niet belemmert, door meer ruimte te geven aan nieuwe ideeën en experimenten. Die verwachting stijgt bovendien, aangezien er in hoog tempo nieuwe technologieën, innovatieve praktijken, nieuwe businessmodellen en vernieuwende vormen van samenwerking ontstaat binnen de samenleving, als antwoord op diverse uitdagingen en opportuniteiten. Bestaande reguleringskaders kunnen die innovaties echter hinderen, en wanneer die wetgeving niet snel genoeg (kan) worden aangepast, leidt dat tot frustraties en gemiste kansen” (Bourgeois, 2017, p. 17).

Ook middenveldorganisaties zoals VOKA bepleiten vanuit die optiek ER en RLZ. In een van haar ‘groeipapers’ (VOKA, 2016, p. 9) stelt het ondernemersnetwerk dat velen “de bestaande regeldruk en bijhorende administratieve lasten vandaag [ervaren] als een rem op innovatie en ondernemerschap.” Om innovatie en economische groei te bevorderen, wordt daarom steeds meer aan instrumenten zoals RLZs gedacht: “Maak van deze zones bruisende broedplaatsen van ondernemerschap door belemmerende regelgeving tijdelijk uit te schakelen.” Dezelfde boodschap werd bijvoorbeeld ook onderstreept in de meer recente VOKA Paper “*Durven experimenteren met regels om innovatie te stimuleren*” (VOKA, 2018), waarin de organisatie onder meer een RLZ bepleit om te kunnen afwijken van bestaande regelgeving rond arbeidsduur, zondagsrust en nachtarbeid, alsook van bepaalde nationale en sectorale CAO’s (die nu als te beknottend worden ervaren en in de weg zouden staan van noodzakelijke innovatie).³

Deze redenering past binnen een jarenlange tendens op beleidsvlak om regels vooral als belemmerend te zien voor innovatie en economische activiteit. Minder regels zullen innovatie en ondernemen aanmoedigen. Die trend tekende zich af tegen de opkomst van hetgeen in de literatuur het “New Public Management” wordt genoemd (Hood, 1991). Deze stroming maakt sinds de jaren ’80 opgang en gaat uit van een kleine overheid die zich zo sterk mogelijk spiegelt aan de organisatie en werking van de private sector. Achterliggend is het idee dat innovatie op zich gewenst is en noodzakelijk voor economische groei, onafgezien van waarin die innovatie gebeurt. ER en RLZs worden hier dus vooral gezien als instrumenten om innovatie en economische activiteit aan

³ Ook andere voorstellen worden daarbij geformuleerd, zoals het voorzien van flexibele regelgeving die minder gedetailleerd en technologieneutraal is.



te moedigen. In feite bestaat er in de economisch wetenschap een – onbeslist – debat over de rol van regels. Verschillende economische denkrichtingen denken hier anders over. Algemeen is het idee dat een mix van instrumenten nodig is om economisch-maatschappelijke doelen te bereiken, waarbij regelgeving er één is. Onder invloed van het neoklassieke denken worden regels veeleer als belemmerend ervaren. Maar in de institutionele economie gaat men ervan uit dat economie ingebed is in een politiek-maatschappelijk systeem (met zijn regels, instituties, ...) waarvan ze niet te scheiden is. In evolutionaire economie zijn regels een onderdeel van de selectieomgeving. Op meerdere terreinen – onder andere milieu-innovatie – is aangetoond dat regelgeving net essentieel kan zijn om economische activiteit aan te moedigen en om sneller innovatie te realiseren (de Porterhypothese; cf. Porter & van der Linde, 1995). In dat verband spreken sommige auteurs zelfs over het cruciale belang van een regulerende “entrepreneurial state” om op innovatie gebaseerde groei aan te sterken (cf. Mazzucato, 2013, 2015).

Op EU-vlak wordt momenteel aangemoedigd om bij nieuwe regelgeving ook altijd te beoordelen of ze wel innovatievriendelijk is. Men spreekt over “innovation deals” die zowel regelgevende obstakels als opportuiniteiten voor innovatie moeten blootleggen (zie bijvoorbeeld de “Identifying barriers to innovation” webpagina van de Europese Commissie (EC, n.d.)), en over de mogelijke invoering van een “innovation principle”, wat er op neerkomt dat bij elke beleidsontwikkeling bekeken moet worden wat de impact op innovatie is. Ook hierbij is het vertrekpunt dat regelgeving niet per se positief of negatief is voor innovatie. Innovatievriendelijke regelgeving is de focus, eerder dan het wegwerken van regelgeving. In een paper van het European Political Strategy Centre van de Europese Commissie, waarin wordt ingegaan op dit innovatieprincipe, klinkt het als volgt: “Innovation is never created in a vacuum. It thrives in a conducive regulatory environment. However, the relationship between regulation and innovation is not straightforward. Regulation can hinder or enable innovation. What matters is flexibility by design, in addition to the certainty – and trust – it conveys. Sometimes it is lack of regulation that curbs innovation, not its excess” (EPSC, 2016, p. 1).

Gelijkaardige geluiden zijn te horen op diverse andere niveaus en bij diverse andere instanties, bijvoorbeeld bij de SERV en in de hoger besproken VOKA paper (die desondanks hoofdzakelijk regel-avers lijkt te zijn). In haar advies *Betere regelgeving: prioritaire beleidsvoorstellen* stelt de SERV bijvoorbeeld dat zij “steeds een geavanceerde agenda voor betere regelgeving heeft gevraagd, en geen enge ‘dereguleringsagenda’” (SERV, 2016b). Op de SERV-academie rond experimentwetgeving en regelluwe zones vatte Prof. Reinhilde Veugelers (KU Leuven) deze visie goed samen, door te stellen dat er geen trade-off is tussen innovatie en regelgeving, en dat het niet klopt dat “om méér innovatie te hebben we ook minder regulering vereisen” (SERV, 2016c). In diverse publicaties wordt in dat verband over ‘innovatievriendelijke regelgeving’ gesproken; een term die duidelijk de compatibiliteit tussen beiden weergeeft.



1.3.2 Interpretatie 2: ER en RLZs verbeteren het wetgevende proces en leiden tot betere regelgeving

Een tweede perspectief dat dikwijls in de argumentatie voor ER en RLZ te vinden is, gaat ervan uit dat experimenteren met wetgeving een instrument is om een rationeler wet- en regelgevend proces te creëren, waarbij leren over wat werkt belangrijk is alvorens een nieuwe wet in te voeren. Vooral vanuit juridisch onderzoek en de wetgevingspraktijk passen ER en RLZs dan binnen een bekommernis om goede wetten en regels te maken. Het is niet enkel de bedoeling om een testomgeving voor nieuwe wetgeving te creëren, maar als de test positief geëvalueerd wordt – namelijk als de geformuleerde doelen bereikt worden – is het ook de bedoeling die nieuwe wetten in te voeren. Voordelen die dit kan hebben, zijn o.a. meer evidence-based beleid en opbouw van draagvlak over wat wel en niet werkt. Deze invalshoek is ook bij de SERV in de motivatie van de Vlaamse Regering terug te vinden, waarbij ER en RLZs wetgeving meer ‘evidence based’ kunnen voorbereiden. Om complexe maatschappelijke problemen aan de pakken kan men dan “met wetgevende instrumenten [...] werken waarbij men nieuwe oplossingen uitprobeert, de resultaten observeert en daaruit beleidslessen trekt. Experimenten kunnen bovendien bijdragen aan consensusopbouw, en zo hoge nalevingskosten, ondoeltreffend beleid en reparatiewetgeving vermijden” (Bourgeois, 2017, p. 18). Volgens de SERV-adviezen (SERV, 2016a, 2016b) bieden ER en RLZs ook een perspectief op effectievere en efficiëntere wetgeving en een slimmer, meer evidence-based beleid. Sofia Ranchordás, een juriste die beschouwd wordt als een autoriteit op het domein en o.a. haar doctoraat schreef over experimentwetgeving, gebruikt de term “regelluwe zones” zelden. Zij spreekt over experimentwetgeving die “het uitproberen van nieuwe en toekomstige permanente regels beoogt. Dit instrument gaat niet om tijdelijke problemen of aanpakken. Het heeft een leerfunctie die wordt uitgevoerd door de tijdelijke en begrensde invoering van nieuwe regels” (Ranchordás, 2013, p. 8).

Vanuit deze invalshoek, gaat er bij ER en RLZ ook veel aandacht naar het respecteren van het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheid wanneer nieuwe regels experimenteel worden ingevoerd of oude tijdelijk niet gelden.

In het verlengde hiervan ligt het discours en de praktijk van “better regulation”, of betere, slimme regelgeving. “Better regulation” is een veel gebuikte term binnen de EU en kent nogal wat vormen (zie in dit verband de “Betere regelgeving” webpagina van de Europese Commissie (EC, n.d.)). Het is onderdeel van een ruimer debat over reguleringstheorie. Daarin is er de afgelopen decennia veel aandacht gegaan naar deregulering. “Better regulation” zegt breder te kijken, en wijst op belang van transparantie, onderbouwing, overleg. Men wil niet per se naar minder regelgeving, maar vooral naar flexibele regelgeving. De “better regulation” agenda en de innovatie-agenda van de EU worden hier aan elkaar gekoppeld. Bepaalde critici stellen echter dat de “better regulation” agenda in feite op deregulering of werkgeversvriendelijke regulering zou zijn gericht. Hoewel dit genuanceerd moet worden, kan wel worden gesteld dat het effectief zo is dat de centrale bekommernis van deze agenda in essentie economisch blijft: het ondersteunen van groei, investeringen, innovatie en openheid van markten.



Ook op Vlaams niveau wordt nagedacht over en aandacht besteed aan betere regulering. Zo worden 8 kenmerken van goede regulering sinds 2003 als richtinggevend beschouwd bij het Vlaams reguleringsmanagement en wetgevingsbeleid (Vlaamse Overheid, n.d.).⁴ Kwaliteitsvolle regulering is: (1) Noodzakelijk en doeltreffend voor het bereiken van het beoogde doel; (2) doelmatig en afgewogen; (3) uitvoerbaar en handhaafbaar; (4) rechtmatig; (5) samenhangend; (6) eenvoudig, duidelijk en toegankelijk; (7) onderbouwd en overlegd, en (8) blijvend relevant en actueel. De Vlaamse regering voegde in 2017 een 9de kenmerk aan die reeks toe: kwaliteitsvolle regulering is ook digitaal- en innovatievriendelijk. Daarbij wordt de koppeling naar de Visie 2050 gemaakt, en wordt gesteld dat “regelgeving die aangepast is aan de uitdagingen van de toekomst is een van de belangrijke voorwaarden om de ambitie van de visienota 2050 te realiseren” (Vlaamse Overheid, n.d.).

1.3.3 Interpretatie 3: ER en RLZ stimuleren systeeminnovatie en transitie

In haar motivatie voor ER en RLZ spreekt de regering Bourgeois binnen Visie 2050 over de nood aan systeeminnovatie (VR, 2016a, p. 70). ER en RLZs worden zo gekoppeld aan de transitie uit Visie 2050. Wat er onder systeeminnovatie valt, is op zich niet neutraal te definiëren. In een transitieproces komt dat normaal gezien voort uit een discussieproces tussen betrokken actoren en wat zij aanduiden als centrale knelpunten ('systeemfouten') en beloftevolle oplossingen daarvoor. Rond die oplossingen worden dan experimenten en niches opgezet, met eventueel een aanpassing van regels. Dat heeft de belangrijke implicatie dat niet elk innovatie of experiment zinvol is, en dus ook niet elke ER of RLZ.

Vanuit een transitieperspectief op ER en RLZ is het relevant stil te staan bij de bestaande inzichten uit de transitieliteratuur en –praktijk. Over het algemeen wordt in deze literatuur zeer veel aandacht geschonken aan de rol van niches en experimenten. Onder andere de literatuur van Strategic Niche Management (Schot en Geels, 2008), (Technological) Innovation Systems (Hekkert e.a., 2007), Transitie management (Rotmans en Loorbach, 2010) en Transformative Social Innovations (Haxeltine e.a., 2018) bieden inzichten over hoe experimenten en niches functioneren, wat wel en niet werkt, ...

Niches worden vaak omschreven als “protected spaces” (zie bijvoorbeeld Smith & Raven, 2012), maar opvallend is dat met die bescherming maar beperkt wordt verwezen naar afwijkende formele regels (via bijvoorbeeld RLZs). Het gaat meer over bescherming doordat actoren zich engageren en geloven in hun nieuwe technologie/product/dienst, middelen voorzien, gezamenlijk netwerken en kennis opbouwen, een markt kunnen vinden met toegewijde consumenten, etc. Dat levert de relatieve bescherming voor de niche om te groeien. Afwijkende regelgeving kan daarvan een deel zijn, maar het krijgt niet meer aandacht dan andere

⁴ Andere grote voorbeelden van de aandacht die op het Vlaamse niveau wordt geschonken aan de kwaliteit van regulering zijn het reguleringsmanagement dat in 2001 werd uitgebouwd (zie Van Humbeek, 2001), het project “administratieve vereenvoudiging en kwalitatieve regelgeving”, dat in 2007 binnen ViA (Vlaanderen in Actie) werd opgestart, en het “Strategisch beleidskader kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014” (Vlaamse Overheid, 2010). Ook binnen deze initiatieven weerklinkt de idee dat regelgeving een belemmerende factor is voor innovatie en groei.



elementen. Eén van de belangrijke leerpunten uit deze literatuur voor de vragen van dit onderzoeksproject is dat het wel of niet slagen van een experiment/niche maar ten dele aan regelgeving ligt.⁵

Of anders bekeken: de achterliggende bekommernis is hier niet wat regelgeving nu wel of niet doet (zoals in 1.3.1 en 1.3.2), maar wel op welke manier transities voor duurzaamheid gestimuleerd kunnen worden, en hoe experimenten en niches daarin zo goed mogelijk een rol kunnen spelen. Aanpassing van regels en daarmee experimenteren in RLZs kan een rol spelen, maar zijn niet het ultieme doel. Zoals al gezegd, de nadruk ligt dan ook niet op innovatie zonder meer, maar op wat vaak “systeeminnovatie” genoemd wordt en de link naar duurzaamheid.

De analyses in dit rapport worden opgebouwd vanuit dit perspectief. De expliciete focus van dit derde perspectief op (duurzaamheids)transities sluit goed aan bij de insteek en de onderzoeksvraag van deze studie, omdat het regels en regelluwte als één onderdeel ziet van een bredere context van actoren en factoren. Door aandacht te hebben voor deze bredere context kan meer worden geleerd over de manier waarop experimentregelgeving en regelluwe zones in de praktijk (en dus in interactie met talloze andere krachten) een rol kunnen spelen in de opstart, versterking en opschaling van experimenten en niches. Dit perspectief laat ons met andere woorden het best toe een zo volledig mogelijk antwoord te vinden op de onderzoeksvraag die hier centraal staat.

1.3.4 Interpretaties en spanningsvelden

Zoals blijkt uit bovenstaande analyse, kan het debat over RLZs en experimentwetgeving vanuit verschillende, deels overlappende, bekommernissen worden gevoerd. Op dit moment gaat het vooral om betere wetgeving, betere regelgeving, versterken van innovatie. In het kader van de transities voor Visie 2050 geeft de transitieliteratuur een eigen toegang tot het debat over RLZs en experimentwetgeving. Het vertrekpunt is hier transitie en systeeminnovatie voor duurzaamheid.

Doordenkend vanuit het laatste punt. RLZs kunnen dus gemotiveerd en opgezet worden vanuit verschillende invalshoeken en achterliggende motivaties. Dat werkt door in de reden waarom je RLZs wil opzetten, wat je hoopt te bereiken, wie erin betrokken wordt, over welke regels als belemmerend ervaren worden, hoe je evalueert, ... Kortom, de criteria waarmee een RLZ wordt uitgedacht, opgezet, uitgevoerd en beoordeeld zullen voorwerp van debat moeten zijn. Dat kan ook betekenen dat invalshoeken en criteria niet altijd compatibel zullen zijn. Om dat beknopt te illustreren:

- In Nederland heeft een belangrijk deel van de initiatieven rond RLZs een zuiver economische bedoeling, bijvoorbeeld om (winkel)straten, de binnenstad, industrieterreinen terug aantrekkelijker te maken. Regels worden opgeheven om ondernemers aan te trekken. Soms wordt het breder gekaderd, maar ook

⁵ Hoewel deze idee ook kan worden teruggevonden in literatuur waarin vanuit een van de andere perspectieven wordt geredeneerd, wordt het idee dat regelgeving slechts één van de vele factoren is ongetwijfeld het sterkst en het meest expliciet onderschreven vanuit dit derde perspectief.



niet meer dan dat. De “Crisis- en Herstelwet”⁶ bevat experimenteerbepalingen voor ruimtelijke ontwikkelingen “vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling”. Maar dan wordt de economische component van duurzame ontwikkeling voor tien jaar als leidend beschouwd en kunnen in functie daarvan allerlei regels worden opgeheven.

- Ook in Schouwen-Duiveland gaat het vooral om aanwakkeren van verschillende vormen van toerisme onder de noemer “gastvrijheidseconomie”. Dit voorbeeld laat ook zien dat een RLZ niet neutraal is. Tegen een aantal van de plannen is er verzet van bewoners en natuurverenigingen, o.a. omdat beschermd natuurgebied bedreigd is.
- Eveneens opvallend. Het Nederlandse experiment met dynamische maximumsnelheid wordt in publicaties als geslaagd beschouwd (doelen gehaald en omgezet in wetgeving – o.a. Ranchordás, 2014), maar volgens analisten van Milieudefensie gaat het om het doorvoeren van een politieke agenda en komt het niet overeen met wat eigenlijk in het RIVM-rapport over het experiment staat (Knol, 2016). Dit is op zich interessant als maatschappelijke discussie over RLZs en hun evaluatie. Klopt het ook? Het is inderdaad zo dat RIVM vaststelt dat hogere snelheden tot meer luchtvervuiling leiden (RIVM, 2016). Dit wordt uitgevlakt door de algemeen verbeterde luchtkwaliteit. Dat laatste, zo stelt Milieudefensie, werd door het ministerie aangegrepen om het experiment als geslaagd te beschouwen, maar dat klopt uiteraard niet met wat het doel van het experiment was.
- Andere (geplande) initiatieven sluiten meer aan bij pogingen om echt experimenten/niches op te zetten via RLZs die afwijken van het regime (in transitietermen). Bijvoorbeeld: plannen bij Energyville om te experimenteren met energietechnologie; het Vlaamse decreet voor de proefomgeving voor experimentele woonvormen (zie deel 4 van dit rapport); proefprojecten rond basisbereikbaarheid (Aalst, Mechelen, Westhoek); zorgcoöperaties in Zuidoost Brabant (NL).
- Sommige initiatieven en auteurs hebben het over “disruptive innovation” die mogelijk wordt (zie bijvoorbeeld Ranchordás, 2015), maar de vraag is wat het betekent. Het Britse “regulatory sandbox” initiatief waarin die terminologie gebruikt wordt, gaat in feite gewoon over de mogelijkheid om nieuwe financiële diensten te creëren.

Zoals gezegd, legt de transitieliteratuur sterk de nadruk op het feit dat opheffing/aanpassing van regels maar één element is in de functionering van experimenten en niches. Ook in buitenlandse cases werd dit punt al gemaakt. Eén voorbeeld daarvan is de “experimenteerzone” die in Nederland werd opgezet ter stimulering van de bio-based economy; een case die in het SERV-advies rond ER en RLZs werd aangeraakt (SERV, 2016a). Op basis van 12 casebeschrijvingen stelde men vast dat niet zozeer aparte regimes voor regelgeving de oplossing vormen voor de meeste knelpunten, maar dat vooral andere factoren daarvoor belangrijk zijn: voldoende commitment van overheden en bedrijven, betrokkenheid van stakeholders, visie en leiderschap, etc. Bij de voorbereiding en de beoordeling van een RLZ zal dus ook naar veel meer gekeken moeten worden dan naar

⁶ Voluit: de Wet van 18 maart 2010 “houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)”



regelgeving (wat in aantal voorstellen voor evaluatie via bijvoorbeeld “Randomised Control Trial” niet het geval is; als regelgeving slechts één van de elementen van belang is, is dergelijke RCT niet de optimale manier om het functioneren van RLZs te evalueren).⁷

1.4 VOORLOPIG BESLUIT

Vanuit deze theoretische en literatuurstudie kunnen alleszins drie aandachtsvelden geïdentificeerd worden die van belang zijn bij de opzet van ER en RLZs:

- Formele en procesaspecten bij de organisatie (zoals rechtszekerheid, motivering, draagvlak). De SERV heeft hierover een uitgebreid advies geschreven (SERV, 2016a);
- Het doel waarmee ER en RLZ worden ingesteld en de verschillende interpretaties die met ER en RLZ verbonden zijn. Bij inschakeling in het kader van Visie 2050 en transities is de onderbouwing van de koppeling naar transities en systeeminnovaties voor duurzaamheid van belang.
- Aandacht voor de manier waarop zulke niches functioneren en wat hun slaagkansen verhoogt (zoals kennisopbouw en –deling, visie die een richting geeft, aantrekken ondernemende personen die willen experimenteren, mobiliseren van middelen, ...).

⁷ Randomised Controlled Trial (RCT) is een methode om de effecten van experimenten na te gaan, waarbij twee groepen worden opgesteld en vergeleken: een experimentele groep (die in dit geval aan de ER of RLZ wordt blootgesteld) en een controlegroep (die niet onder de ER of RLZ vallen). Onder academici bestaat evenwel een onbeslecht debat over de effectiviteit (en efficiëntie) van RCT (in vergelijking met alternatieve methodes).



2 ONDERZOEKSOPZET EN ANALYSEKADER

In dit deel wordt het onderzoeksopzet kort toegelicht: welk analysekader wordt gebruikt, en welke onderzoeksvraag wordt beantwoord? Het hier toegelichte kader wordt vervolgens gebruikt om twee cases te analyseren. Gezien RLZs een erg recent en opkomend fenomeen zijn, waar slechts in een handvol gevallen mee aan de slag is gegaan, was het aantal cases dat het voorwerp van onderzoek zou kunnen zijn erg beperkt. Een eerste case wordt besproken onder punt 3, heeft betrekking op de thuislevering van medicijnen en is te situeren binnen het programma van de Zorg Proeftuinen Vlaanderen. Dit experiment werd onderzocht omdat het in de groep van transitie managers van de Visie 2050 als een interessant voorbeeld werd beschouwd van de manier waarop regels innovatie belemmeren. Een tweede case wordt onder punt 4 geanalyseerd, en heeft betrekking op experimentele woonprojecten. Binnen deze tweede case worden drie concrete woonprojecten onder de loep genomen. (Experimentele) woonprojecten zijn uitdagende en veeleisende initiatieven die typisch jarenlang voorbereidings- opstartings- en realisatiewerk vergen, en waarin diverse actoren en factoren een rol spelen. In die zin laat de case van de experimentele woonvormen ons bij uitstek toe om waardevolle lessen te trekken over de moeizame opstart, versterking en opschaling van experimenten en niches, en over de manier waarop bijvoorbeeld RLZs daarvoor een oplossing kunnen vormen. Onder punt 5 worden op basis van deze casestudies een aantal algemene conclusies en beleidsadviezen geformuleerd.

Zoals boven al gezegd, is er in de wetenschappelijke literatuur over innovatiestudies en transitiestudies de laatste jaren veel gepubliceerd over het belang van experimenten en niches. Ze worden gezien als essentieel om doorbraken te initiëren naar duurzamere maatschappelijke systemen in bijvoorbeeld energie, mobiliteit of zorg. De literatuur over experimenten en niches besteedt relatief weinig en zeker geen systematische aandacht aan het belang van regelgeving. Het is een element naast andere elementen die bepalen of een experiment slaagt. Een aanpassing of afwijking van regels of wetgeving zal wellicht tot een makkelijkere start leiden, maar het is niet omdat de regels aangepast zijn, dat een experiment zal slagen. Daarin spelen een reeks andere factoren een even belangrijke rol, zoals het engagement van betrokken actoren en het netwerk dat ze uitbouwen, de verwachtingen en toekomstvisie rond de nieuwe technologie/dienst/product, de beschikbare middelen, de kennis die opgebouwd wordt in de niche, het vinden van een markt met toegewijde consumenten, enzovoort.

Vanuit die optiek baseren we het analysekader dat wordt gebruikt voor de casestudies op inzichten uit de transitieliteratuur, voornamelijk strategisch nichemanagement (SNM). We vullen dat aan met inzichten uit het multi-level perspectief (MLP) en de functiebenadering van technologische innovatiesystemen (TIS). Deze kaders brengen in kaart welke elementen meespelen in het doorbreken van systeeminnovaties, en meer bepaald voor SNM en TIS welke factoren het succes (of het gebrek eraan) van experimenten en niches meebepalen. Zonder hier in detail te gaan, komt dit neer op het volgende.

De analyse houdt enerzijds rekening met interne niche processen, die van belang zijn om experimenten te doen slagen en niches te versterken (Schot & Geels, 2008; Raven, Van den Bosch & Weterings, 2010):



- **Verwoorden en vorm geven aan verwachtingen en visies.** Wie deelneemt aan experimenten doet dat op basis van bepaalde verwachtingen of toekomstvisies. Die goed verwoorden is van belang om aandacht te trekken, middelen te verzamelen, nieuwe actoren te interesseren. Als de verwachtingen van een groeiend aantal actoren zich kristalliseren rond een bepaalde toekomstvisie en als resultaten tastbaar worden, versterkt dat de niche.
- **Opbouwen van sociale netwerken.** Transitie-experimenten vergen een nieuwe combinatie van actoren. Zeker in het begin is het netwerk kwetsbaar. Als het netwerk zich uitbreidt (ondernemers, beleidsmakers, wetenschappers, sociale organisaties, gebruikers) en als de interactie tussen de deelnemers groeit, versterkt de niche.
- **Ontstaan van leerprocessen.** Leren laat toe om technologie, dienst of product te verbeteren en aan te passen. Een goed leerproces is breed en focust niet enkel op technisch-economische optimalisatie, maar ook op hoe technische elementen verbonden worden met sociale (zoals gebruikersvoorkeuren, culturele betekenis, sociale en milieu-effecten) en beleidsmatige elementen (overheidsbeleid, regelgeving). Het is ook reflexief in de zin dat vooronderstellingen in vraag gesteld kunnen worden en dat er bereidheid is om van koers te veranderen als de innovatie niet klopt met de veronderstellingen.

Uit de transitieliteratuur is bekend dat het succes van niches en experimenten nooit alleen van interne processen afhangt. De **niche-regime interactie** (en de interactie met het zogenaamde landschap) is de andere grote factor. Het regime is de dominante structuren, praktijken en denkwijzen in een bepaald systeem. Omdat experimenten en niches altijd (meer of minder) sterk afwijken van regimes, komen ze in botsing met de dimensies die het regime stabiliteit geven en lock-ins veroorzaken. Het gaat dan vooral om:

- **Institutionele structuren en regels:** verwijzen naar formele wetten, regelgeving, procedures, taakverdelingen, normen, en de instellingen die daarmee verbonden zijn;
- **Dominante actoren en netwerken:** vertegenwoordigen geïnstitutionaliseerde macht en kapitaal;
- **Technologieën en infrastructuren:** geven een zekere “hardheid” aan het regime en zijn vaak verbonden met de belangen van gevestigde actoren;
- **Denkwijzen en discoursen:** dominante opvattingen en interpretaties van problemen en oplossingen in een systeem;
- **Routines en dominante praktijken:** collectieve patronen van hoe dingen gedaan worden, dikwijls informeel gegroeid en vastgelegd.

We bekijken welke rol deze factoren in de praktijk spelen en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken. Daarvoor bekijken we diverse cases. De centrale onderzoeksvraag die we met deze casestudies willen beantwoorden, wordt zo: “**Welke rol spelen interne niche processen en niche-regime interacties (waaronder regulering) in de opzet, de uitvoering en de uitkomsten van experimenten?**”

////////////////////////////////////

3 CASESTUDIE 1: THUISLEVERING VAN MEDICIJNEN

Dit deel beschrijft en analyseert een case binnen het programma van de Zorg Proeftuinen Vlaanderen, namelijk het project *Thuislevering van geneesmiddelen, een dienstverlening van de huisapotheker aan de patiënt*, dat in de regio Turnhout werd opgezet en uitgevoerd in de periode 2012-2014 (zie kader 2 voor een beknopte beschrijving). Het project werd onder andere geconfronteerd met regelgeving die de thuislevering van medicijnen aan minder mobiele patiënten bemoeilijkte. Er werd op bepaald moment door het projectteam ook een vraag geformuleerd voor de instelling van een regelluwe zone.

Om de casestudie uit te werken, werd grotendeels gebouwd op drie soorten data:

- Documenten aangeleverd door betrokkenen
- Documentatie, onderzoeksrapporten, papers, o.a. beschikbaar op www.zorgtuinen.be
- Interviews:
 - o Interview 1 (18 september 2017): coördinator en medewerker van Flanders' Care
 - o Interview 2 (17 oktober 2017): twee ex-medewerkers van bpost, verantwoordelijk voor het project
 - o Interview 3 (8 november 2017): coördinator proeftuin Licalab
 - o Interview 4 (14 november 2017): apotheker betrokken in het projectteam, verbonden aan de Kempische Farmaceutische Kring (KFK)

Na de reconstructie en aanzet tot analyse werd de tekst bezorgd aan de geïnterviewden en werden bijkomende opmerkingen verwerkt.

3.1 HET VERLOOP VAN HET EXPERIMENT

Dit deel beschrijft de voorgeschiedenis en de verschillende fases van het experiment *Thuislevering van geneesmiddelen*.

Kader 2. Beschrijving van het project op de website van het programma Zorg Proeftuinen Vlaanderen (Zorgproeftuinen, n.d.)

“Thuislevering van geneesmiddelen (van de huisapotheker aan de patiënt)

De vraag naar thuiszorg wordt alsmaar groter. Het nieuwe project thuislevering van geneesmiddelen wil aan die behoefte tegemoetkomen. Via deze dienst kan de apotheker geneesmiddelen (zowel voorgeschreven als voorschriftvrije) en medische hulpmiddelen – op afspraak – aan huis laten bezorgen. Uiteraard gebeurt dit alles op een veilige en gecontroleerde manier, door een volledige traceerbaarheid van de farmaceutische producten,



die deelnemen, het productengamma en bestelformulieren. Het formulier kan aan de postbode meegegeven worden en die levert later de boodschappen. Al vlug blijkt dat de deelnemers vrij tevreden zijn over de nieuwe dienst, maar dat ze ook dingen missen. Onderzoekers van de hogeschool Thomas More stellen vast dat de autonomie van deelnemers verhoogt en dat ze minder afhankelijk worden van anderen (Heylen, Lommelen, Dierckx & de Maesschalck, 2013). Er is echter ook vraag naar aanbod van goedkopere supermarkten, naar aanbod van de winkeliers uit de buurt, en er is vraag naar de mogelijkheid om geneesmiddelen te laten afhalen bij de apotheek.

Wanneer in september 2012 de Vlaamse Overheid, op initiatief van toenmalig minister voor Innovatie Ingrid Lieten (sp.a), een projectoproep lanceert in het kader van de Proeftuin Zorginnovatieruimte Vlaanderen, doet zich een mogelijkheid voor om bpost op afspraak uit te breiden met de thuislevering van geneesmiddelen.

3.1.2 Opstartfase met onderhandelingen (september 2012 tot september 2013)

De oproep Proeftuin Zorginnovatieruimte Vlaanderen van september 2012 is bedoeld om innovaties in de ouderenzorg te stimuleren. De uitvoering van de oproep wordt beheerd door het IWT. De bedoeling is dat voorstellen worden ingediend zowel voor proeftuinplatformen als voor daarbij horende projecten. De Proeftuin wordt gezien als een gestructureerde testomgeving waarin bedrijven en organisaties innovatieve technologieën, producten, diensten en concepten kunnen testen. Daarbij kunnen ze gebruik maken van testpanels – representatieve groepen van individuen die als testers van de innovatie worden ingezet – die door de platformen georganiseerd worden. De voorstellen voor platformen en projecten moeten ingediend worden tegen 8 januari 2013.

Om in kunnen gaan op de oproep, wordt in de Kempen onder impuls van de stad Turnhout het consortium Licalab (Living and Care Lab) gevormd. De oproep verplicht namelijk dat minstens één lokale overheid betrokken is. De partners die aangezocht worden zijn Welzijnszorg Kempen (de koepel van 27 OCMW's uit de Kempen), VOKA Kempen en de Hogeschool Thomas More. Tegelijk met de uitwerking van Licalab als proeftuin moeten ook bedrijven aangezocht worden die zich willen verbinden aan de nieuwe proeftuin en hun dossier indienen bij IWT.

Bpost blijkt geïnteresseerd te zijn om bpost op afspraak uit te breiden met de levering van geneesmiddelen. Zij beginnen contacten te leggen met mogelijke geïnteresseerde partners, zoals de Kempische Farmaceutische Kring (KFK, de overkoepelende vereniging van Kempische apothekers), het Vlaams Apothekersnetwerk (VAN, een samenwerking van apothekersverenigingen), de Algemene Pharmaceutische Bond (APB, nationale federatie van zelfstandige officina apotheken) en het softwareplatform Cubigo, dat digitale ondersteuning biedt in de zorg. Er wordt een informatievergadering georganiseerd in het stadhuis van Turnhout waar ook OCMW's, huisartsen en andere zorgactoren aanwezig zijn. De afgevaardigde van KFK heeft op voorhand al contact genomen met de juridische dienst van APB om te bespreken of die thuislevering van medicijnen wel toegelaten is. "Ik wist: wij mogen niet zomaar iets opsturen van medicatie. Bij aflevering van medicatie is eigenlijk fysiek



contact met de apotheker vereist [...] Wij mogen dat zelf gaan doen, maar een derde mag dat niet [...] Ik kreeg dan direct de opmerking: ja maar, als de buurvrouw komt. Okee, maar dat is in opdracht van de patiënt. Er was eigenlijk geen speld tussen te krijgen, noch naar de juridische dienst, noch naar de Orde [van Apothekers] toe” (interview 3).

Bpost voert echter verder overleg met o.a. APB, KFK, en VAN en uiteindelijk beslist men toch een gezamenlijk project in te dienen “omdat men ook ondertussen binnen APB en VAN zoiets had van: wellicht zal daar in de toekomst toch vraag naar komen en zullen we toch naar een oplossing moeten zoeken en is het het moment om mee te denken” (interview 2). In januari 2013 wordt het project samen met Licalab ingediend bij IWT. In het project heeft bpost de taak de logistiek te ontwikkelen om de medicatie bij de patiënten te brengen, Licalab heeft als voornaamste opdracht potentiële patiënten aan te dragen, KFK helpt mee bij de recrutering van apothekers en creëert een visie over een nieuwe rol voor apothekers, en Cubigo voorziet een digitaal platform voor communicatie tussen apotheker en patiënt. APB en VAN ondersteunen het project.

Het is dan wachten op goedkeuring, maar bpost heeft voldoende personeel en middelen ter beschikking om ondertussen al met de voorbereiding te beginnen van het samenwerkingsmodel en van het protocol voor thuisbezorging. Het nieuwe plan wordt ook al aangekondigd in de pers. De directeur van bpost op afspraak verklaart in februari 2013 in Het Laatste Nieuws: “We gaan nu samen met lokale apothekers starten met een project waarbij bpost ook geneesmiddelen aan huis levert [...] De voorbereiding gaat van start. Wanneer precies de eerste medicijnen bedeed worden, ligt nog niet vast” (JVN, 2013, 20 februari).

Ondertussen wordt er contact genomen met de Orde der Apothekers om ook daar het project toe te lichten, want het afleveren van voorschriftplichtige medicatie is voorbehouden aan de apotheker. Er is toelating nodig van de Orde om die door bpost aan huis te laten leveren. De Orde heeft als algemene opdracht toe te zien op de naleving van de wetgeving en een deontologische code op te stellen voor apothekers. Enkel apothekers die aangesloten zijn bij de Orde mogen het beroep uitoefenen. Wie toetreedt, verbindt er zich toe de deontologische regels te volgen. Die legt de algemene principes en de regels vast “met betrekking tot de moraliteit, de eer, de bescheidenheid, de eerlijkheid, de waardigheid, de confraterniteit en de toewijding, die onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van het beroep” (Orde van Apothekers, n.d.).

Op 18 april wordt het project toegelicht aan de Nationale Raad van de Orde. Op 6 mei is er een toelichting bij het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG), dat onder andere de taak heeft te waken over de kwaliteit van geneesmiddelen. Tijdens beide vergaderingen worden wettelijke bezwaren gemaakt tegen het project. De discussie gaat over de interpretatie van enkele artikels uit het KB houdende onderrichtingen voor de apothekers van 21 januari 2009, met name artikel 8 en artikel 28 alinea 2. Volgens artikel 8 moet de patiënt vrij zijn apotheker kunnen kiezen, voorschriften of bestelling mogen niet verzameld worden en er mag geen systeem van bestelling en levering worden opgezet buiten de apotheek. Artikel 28 alinea 2 voorziet daarop een uitzondering waardoor “in uitzonderlijke omstandigheden gemotiveerd door de patiënt [...] het verzenden door een koerierdienst aanbevolen door de apotheker” is toegestaan (K.B. van 21 januari



dan een beetje onderhandeld en geschipperd en gezegd van: kijk, onder die en die strikte voorwaarden mag je van ons beginnen proefdraaien” (interview 3).

De voorwaarden (zie hierna) hebben onder andere betrekking op uitgeschreven procedures voor deelnemende apotheken, maar ook op een verbod op openlijke communicatie, want men heeft schrik dat het project concurrentie om klanten kan aanwakkeren tussen apothekers.

3.1.3 Moeizame aanzet tot experimenteren (september 2013 tot zomer 2014)

Ondertussen zijn er door het IWT binnen Proeftuin Zorginnovatieruimte Vlaanderen vier proeftuinen en tien projecten goedgekeurd. Licalab, met o.a. het project Thuislevering van geneesmiddelen, is bij de geselecteerden. De projecten kunnen officieel van start gaan in september 2013. Het project Thuislevering krijgt van IWT 483.215 euro subsidie toegekend voor een periode van twee jaar (tot eind september 2015).

Vanaf het najaar 2013 wordt door KFK en APB gewerkt aan het uitschrijven van procedures. Apotheken hebben sinds een aantal jaren een Kwaliteitshandboek over hoe processen in de apotheek verlopen, aan welke kwaliteit voldaan moet worden en hoe dat gecontroleerd wordt. In het najaar van 2013 werken KFK en APB aan een apart hoofdstuk voor dat kwaliteitshandboek waarin de voorwaarden en procedures voor het project uitgeschreven worden. “Dan hadden we de garantie dat de collega’s die meededen in het verhaal niet op vingers zouden getikt worden door de Orde” (interview 3). Zoals in interview 2 aangegeven, hebben richtlijnen onder andere betrekking op hoe apothekers die participeren eerst een gesprek aan huis moeten hebben met de patiënt, hoe er bij nieuwe medicatie een gedetailleerd gebruiksschema meegegeven moet worden, of een handleiding voor mensen die inhalatie voor de luchtwegen of insuline moeten gebruiken.

Een erg gevoelig punt is communicatie over welke apothekers deelnemen in het project. Een voorwaarde van de Orde is dat de apothekers niet openlijk mogen communiceren over het feit dat ze aan het experiment deelnemen. De bedoeling is om zo geen concurrentievervalsing tussen apothekers te creëren, waarbij patiënten naar een andere, deelnemende apotheker zouden overstappen. De apothekers mogen enkel klanten voorstellen waarvoor ze al huisapotheker zijn. Bpost mag zelf geen patiënten aandragen en mag ook de (lokale) media niet inlichten.

Ondertussen werkt bpost verder aan de logistieke onderbouwing van het project. Ook hier zijn een aantal gevoelige punten, in het bijzonder hoe het voorschrift in de apotheek geraakt. De Orde staat op het medisch geheim, zodat er een systeem gezocht moet worden waarbij de postbode het briefje niet kan bekijken. Er wordt gekozen voor een verzegelde enveloppe die door de postbode naar de apotheker gebracht wordt. Voor de levering van de medicatie werkt bpost onder andere een systeem met koelplaatjes uit, zodat de koudeketen niet doorbroken wordt. Als de levering gebeurd is, wordt de apotheker per mail of sms op de hoogte gebracht. Als de patiënt niet thuis is, en er geen tweede oplossing is afgesproken (zoals levering bij een buur), moet de



medicatie nog op dezelfde dag teruggebracht worden naar de apotheek, omdat bpost wettelijk niet gemachtigd is om medicatie op te slaan.

Het blijft echter erg moeizaam lopen om alles binnen de strikte voorwaarden op punt te krijgen. “Een collega had bijvoorbeeld een patiënt met een geneesmiddel dat onder de verdoovingswetgeving viel. Dat is heel strikt gereguleerd, dat komt bij ons aan, dan moeten er documenten worden ingevuld, al die voorschriften moeten speciaal worden bewaard. Dat mocht dan ook niet getransporteerd worden door de mensen van bpost omdat ze daar ook geen vergunning voor hadden” (interview 3).

In december 2013 neemt het projectteam onder leiding van Licalab het initiatief om in een overleg met het kabinet Lieten een vraag naar een regelluwe zone voor te stellen. In een korte nota worden de belangrijkste struikelpunten van het project benoemd: de vraag hoe het papieren voorschrift in de apotheek geraakt en hoe door de apotheker farmaceutische zorg verleend kan worden als de patiënt niet meer fysiek in de apotheek kan komen. De nota die het projectteam uitwerkt, stelt hierover: “Beide aspecten zouden mogelijks om nieuwe of andere invulling en interpretatie vragen van de bestaande wetgeving en deontologische code [...] Het projectteam vraagt daarom voor het creëren van een regelluwe ruimte, zodat dit nieuwe proces van farmaceutische zorg op afstand en van het bezorgen van voorschriften door derden aan de huisapotheker kan getest en geëvalueerd worden binnen het kader van dit proefproject, in een gecontroleerde regio met een beperkte doelgroep van personen, zonder risico van sanctionering.”

Het voorstel tot RLZ wordt besproken met het kabinet Lieten, maar de bevoegdheid om zo'n zone te creëren voor deze materie blijkt bij het kabinet Onkelinx te liggen. De hoop is dat beide kabinetten gaan overleggen, maar voor zover bekend is dit niet gebeurd. Enkele maanden later zijn er bovendien verkiezingen, wat mogelijk ook tot het uitstel (en afstel) heeft bijgedragen.

Vanaf maart 2014 kan de testfase van het project uiteindelijk toch beginnen. Tot oktober zullen geleidelijk aan zes apothekers in het project stappen en neemt het aantal ingeschreven patiënten toe tot zestien. De helft van hen doet ook een bestelling. Tot oktober worden 31 bestellingen met het systeem verzonden.

3.1.4 Abrupte afloop (najaar 2014)

Ondertussen was in februari 2014 Johnny Thys als CEO van bpost vervangen door Koen Van Gerven. Onder het nieuwe management wordt besloten het volledige programma bpost op afspraak stop te zetten. Daardoor wordt ook het project thuislevering van geneesmiddelen door bpost beëindigd, en wordt eveneens de projectsubsidie met IWT stopgezet.

Bpost zelf neemt geen verdere stappen meer in het project: er worden geen conclusies geformuleerd, en er is ook geen overleg meer met de andere partners. Twee voormalige medewerkers besluiten toch om enkele



maanden later een afrondende presentatie voor het IWT te verzorgen. De belangrijkste conclusies die na de test van zes maanden in deze PowerPointpresentatie geformuleerd worden, zijn:

- Het operationele model (uitgewerkt op de schaal van Turnhout en omgeving) werkt naar tevredenheid, maar is niet schaalbaar: het ophalen van voorschriften en de levering van geneesmiddelen is te complex. Voor een nationale roll-out is een papieren proces niet vol te houden en is een overschakeling naar het systeem van elektronisch voorschrift onontbeerlijk.
- De conservatieve houding van de Orde van Apothekers schrikt geïnteresseerde apothekers af om deel te nemen.
- De inclusie van patiënten door de apothekers is moeilijker dan aanvankelijk gedacht, zowel omdat er geen publiciteit gemaakt mag worden, als omdat apothekers moeilijk van hun gewoonte af te brengen zijn om zelf medicijnen te sturen naar hun patiënten (i.p.v. via bpost).
- Gebruik van het ICT-platform van Cubigo blijkt intense begeleiding te vragen bij oudere mensen.
- De inclusie van het aantal patiënten wordt als "bemoedigend" omschreven, rekening houdend met de moeilijkheden waarmee het project geconfronteerd werd.

3.2 EEN ANALYSE MET SNM

Zoals hoger gezegd is de onderzoeksvraag voor deze casestudies: **“Welke rol spelen interne niche processen en niche-regime interacties (waaronder regulering) in de opzet, de uitvoering en de uitkomsten van experimenten?”** Daarmee vertrekken we vanuit inzichten uit Strategisch Niche Management (SNM), een analysekader dat twee grote factoren aanwijst die invloed hebben op niches en experimenten: interne niche processen en niche-regime interacties. We beginnen de analyse met die laatste categorie. Vervolgens belichten we welke rol interne niche processen in deze case.

3.2.1 Niche-regime interacties

Op het eerste zicht lijkt de case vooral te gaan over een botsing tussen de procedures die het experiment wil volgen en de **formele regels** van het regime. De moeilijkheden duiken op naar aanleiding van de interpretatie van artikel 8 en artikel 28 van het KB van 21 januari 2009, en de daaraan verbonden vragen of het experiment aan de patiënt de vrije keuze van apotheek garandeert en hoe en door wie het papieren voorschrift in de apotheek moet geraken. Het projectteam vraagt zelfs naar een RLZ om problemen met deze artikels te kunnen voorkomen. Wat de vraag precies is, blijft wel onduidelijk in het document. Wellicht gaat het om uitzonderingen toestaan op artikels 8 en 28, maar dit wordt niet gespecificeerd. Welk verschil dit gemaakt zou hebben, is moeilijk in te schatten. Uit de voortgang van de discussie blijkt immers dat er, mits duidelijke uitgeschreven procedures, voldoende speelruimte is om het experiment op te starten. De strenge procedures leiden wel tot grote operationele complexiteit en roepen ook bij de patiënten vragen op: waarom moet het zo moeilijk? De schaalbaarheid van het experiment komt zo in het gedrang.



De beschikbare interpretatieruimte wijst erop dat er meer aan de hand is dan een probleem met formele regels. Er is ook een confrontatie met **actoren** die hun macht in het regime ontlenen aan een rol als “gatekeepers”, namelijk de Orde der Apothekers en de FAVV, en die vanuit die positie bepaalde interpretaties kunnen afdwingen. Dit roept vragen op naar de kracht van het netwerk dat het experiment opzet en de legitimiteit die het kan afdwingen. Verschillende geïnterviewden geven achteraf aan dat de regels misschien niet het hoofdprobleem waren: “Draagvlak creëren is voor mij het belangrijkste. Operationeel kan alles opgelost worden, maar draagvlak bij al die belangenorganisaties [...] we hadden niet de juiste vertegenwoordigers vanuit die organisaties in ons midden. We hebben achteraf iemand gesproken die zei: jamaar, ge had er die en die bij moeten betrekken. Ik herinner me een bepaalde professor die ook in de Orde van Apothekers zat, die ons zeer genegen was, die we er nog actiever bij hadden moeten betrekken, dat was de voorzitter van de Orde” (interview 2). Een bijkomende factor is wellicht dat KFK (met APB en VAN in steun) wel vanuit de apothekerswereld betrokken partij is, maar dat het een logistieke speler is, bpost, die het project trekt. Ook Licalab is een externe actor. “Eén van de pijnpunten als we er naderhand op terugkijken, is dat het initiatief hier genomen is door een logistiker. Als het initiatief eerder zou uitgaan vanuit de apothekers of de medische wereld... als je het van daaruit kunt laten... en die mensen bij wijze van spreken in hun waardigheid omhooghaalt en zegt: jullie trekken dit. It's all about politics. Je hebt iemand nodig die in die milieus goed thuis is en door al die milieus aanvaard wordt om aan zo'n project te trekken. Een bemiddelaar bijna” (interview 2).

In de vraag rond de interpretatieruimte is er overigens meer aan de hand dan enkel de interpretatie van regels. Het betreft ook het **discours** over wat een apotheker eigenlijk is en wat zijn rol en taken zijn. Het verzet van de Orde heeft ook te maken met “bewaking van de waardigheid van het beroep” (interview 3). Bij de bevolking leeft misschien de indruk dat de apotheker een verkoper is van medicijnen en aanverwante producten, maar “het is de bedoeling dat als we medicatie afleveren, dat we nagaan: klopt de dosis? Kan dat met andere medicatie die zal ingenomen worden? En we hebben in de software die we gebruiken ook bewakingssystemen. Dat zijn automatismen die bij patiënten niet opvallen [...] En we zijn daar ook verantwoordelijk voor. Stel dat een arts een verkeerde dosis voorschrijft, en we leveren toch af [...] Het is niet dat we zomaar zeggen: dat stond op dat voorschrift, en dat is spijtig, maar die arts had maar beter moeten nadenken. Daar is dus een heel systeem van controle en kennis – de opleiding van de apotheker is meer toegespitst op het geneesmiddel, de werking en nevenwerkingen, de invloed van voeding daarop, dan artsen krijgen” (interview 3).

De niche-regime interactie doet zich niet enkel voor in de confrontatie met de Orde en het FAVV. Er zijn binnen het regime **routines** gegroeid, binnen de bestaande regels, die ook belemmerend kunnen werken voor het experiment. Zo blijkt het de gewoonte te zijn dat apothekers zelf patiënten bezoeken die moeilijk te been zijn en dat ze dus ook een eigen ronde hebben waarbij ze medicijnen leveren. Het besef over die praktijk dook voor bpost-medewerkers pas laat op in het project, toen vragen gesteld werden over waarom sommige apothekers zo weinig patiënten recruteerden. Er blijken verschillende visies op deze routines. Voor bpost belemmerde ze de volle uitwerking van hun dienst. Volgens de apothekers gaat het om het verderzetten van bestaande dienstverlening en een vorm van klantenbinding. Onder de patiënten zijn de reacties gemengd: “Die waren van de dienstverlening van bpost heel tevreden, gemakkelijk en zo [...] Maar een kanttekening was wel: sommige



apothekers rijden nu zelf na hun uren rond om die patiënten te bevoorraden en die blijven daar babbelen. Ja die babbel viel natuurlijk weg, en dat vonden bepaalde patiënten dan niet leuk, dat sociaal contact dat dan verviel. Maar dat zien we bij heel veel van dergelijke systemen: als we daar een mantelzorger of iemand die thuiskomt en een babbeltje doet, als we die vervangen door iets digitaal, dan zijn mensen ... dat is vaak hun enige contact op hun dag. Dat is een issue bij veel van die projecten” (interview 4).

Ook bestaande **technologie** ten tijde van het experiment zat de uitwerking van een nieuw proces in de weg. De projectpartners hoopten dat tijdens de looptijd van het project het elektronisch voorschrift gelanceerd zou worden, maar dit bleek niet het geval. De strikte interpretatie van de regelgeving door de Orde maakte het erg omslachtig om het papieren voorschrift in de apotheek te krijgen. Daarbovenop was er een bezorgdheid dat het bpost-systeem de verkoop van geneesmiddelen via internet zou kunnen bevorderen (met het risico van minderwaardige of valse medicijnen), iets waartegen de Orde zich eveneens verzette. Tegen het einde van het experiment was er wel openheid om een foto van het voorschrift via het Cubigo-platform door te sturen, maar dan bleek dat oudere mensen hierin begeleiding nodig hadden.

3.2.2 Interne niche processen

Op welke manier speelden interne nicheprocessen een rol in de ontwikkeling van het experiment? We zullen zien dat een aantal als het ware een spiegelbeeld vormen van de niche-regime interacties.

De SNM-literatuur leert dat de opbouw van een sterk **netwerk** altijd cruciaal is om een experiment en – breder – een niche van de grond te krijgen (Schot & Geels, 2008; Raven, Van den Bosch & Weterings, 2010). Transitie-experimenten vragen een nieuwe combinatie van actoren, wat hier zeker het geval is. Maar er is hoger al op gewezen dat er hier wellicht toch een probleem zat in de eerste fases van het experiment. Men zou kunnen verwachten dat de betrokkenheid van apothekers via KFK voldoende dekking gaf, maar dit blijkt niet het geval geweest. Noch bpost, noch Licalab hadden dit op voorhand ingeschat. Zoals één van de geïnterviewden het verwoordt: “Wij hebben als Licalab de apothekers geworven; ik had helemaal geen idee dat de Orde zo zou reageren. Hadden we dat op voorhand ingeschat, dan was het project waarschijnlijk nooit gestart” (interview 4). Tijdens de interviews kwamen nog ideeën boven die, achteraf gezien, het netwerk hadden kunnen versterken, zoals het betrekken van huisartsen o.a. om patiënten te kunnen werven, en het selectief betrekken van voorlopers onder de apothekers (dit laatste werd echter verboden door de Orde).

SNM benadrukt eveneens het belang van een goede **visie**, die nieuwe actoren kan interesseren en waarin men wil investeren. Hier lijken twee invalshoeken op de thuisbedeling van medicijnen elkaar te vinden: langs de ene kant een nieuwe visie op de distributie in de sector geneesmiddelen, langs de andere kant een nieuwe visie over de rol van de apothekers. De visie op distributie komt vanuit bpost dat in feite op zoek is naar een uitbreiding van zijn activiteiten in een veranderende omgeving. Die visie is er één waarin nieuwe vormen van dienstverlening een plaats krijgen en waarbij er een duidelijkere werkverdeling is tussen spelers in de keten. Dat kon samensporen met een visie op een nieuwe rol voor de apotheker: “We zien op dit moment in het beroep



van apotheker een verschuiving. We zijn eigenlijk altijd gehonoreerd geweest door de verkoop van geneesmiddelen. En waar we geleidelijk aan proberen verschuiven naar dienstverlening, zoals het opmaken en bijhouden van een medicatieschema, het begeleiden van patiënten bij medicatiegebruik, een gesprek voeren van hoe lukt het met uw medicatie, moeten we eventueel met de arts een gesprek hebben om medicatie aan te passen [...] [Het gaat over] meer gewaardeerd te worden in de intellectuele rol dan louter alleen verkopen van medicatie. Ik denk dat menig collega tevreden zou zijn als we niet meer afhankelijk zouden zijn van de verkoop van medicatie. [...] Wat een heel moeilijk proces is, omdat je de manier van inkomen gaat veranderen, ook de manier van werken; jonge collega's worden daar ook beter voor opgeleid dan collega's uit mijn generatie. Dat is toch een trend dat je meer met huisartsen, verpleegkundigen, kinesisten, apothekers, dat je naar de toekomst naar een zorgteam gaat dat ervoor zorgt dat de patiënt goed begeleid wordt" (interview 3).

Bij de verschillende projectpartners was er de hoop dit het experiment kon leiden tot **leerprocessen** over de eigen rol en over de praktijk van zo'n nieuwe logistieke dienst. Belangrijk in zo'n project is dat de partners geleerd hebben over elkaars bekommernissen. Bpost lijkt het belang te zijn gaan zien van de apotheker als een essentiële schakel in het proces (in plaats van een pure verkoper van geneesmiddelen). Aan de kant van de apothekers is enerzijds meer inzicht gegroeid in de mogelijkheden van goed uitgewerkte logistieke processen: "Zoals wij nu beleverd worden door onze groothandels, daar zou men van kunnen leren van wat bpost toen op korte tijd ontwikkeld heeft" (interview 3). Een ander leerpunt op dit vlak is dat, zelfs als er op voorhand over de regels is nagedacht, er voortdurend onverwachte problemen kunnen opduiken (zoals de boven vermelde problemen rond medicatie voor verdooving), of een confrontatie met bestaande routines (de huisbezoeken door apothekers zelf). Ook de menselijke factoren die opduiken in dit soort initiatieven (het mogelijk wegvallen van sociaal contact ten voordele van een efficiënte dienst) wordt vaak niet op voorhand ingeschat.

Anderzijds ziet men ook gemiste leerkansen. Hoe zo'n nieuwe rol voor de apotheker en het bijhorende businessmodel – zowel voor grotere als voor kleinere apothekers – er kon uitzien in de praktijk, is niet getest kunnen worden. Sommige initiatiefnemers hadden gehoopt dat de apothekers als beroepsgroep zich met de ervaringen uit dit experiment konden voorbereiden op nieuwe evoluties, zoals verkoop via internet en de plaats van de apotheker daarin.

Voor verschillende geïnterviewden blijkt het **al of niet aanwezig zijn van een RLZ niet doorslaggevend**. "Ik denk dat de meeste innovatieprojecten zonder RLZs kunnen uitgevoerd worden, maar ik denk wel dat er bij de implementaties van die innovaties – bij terugbetaling en zo – regelgeving moet gemaakt worden. Voor geneeskunde op afstand is er geen nomenclatuur bij zorgverleners, dus zolang dat zorgverleners niet vergoed worden voor het bekijken van data, of eens te bellen naar patiënten, of beeldbellen of zo, dan gaat dat moeilijk doorbreken. Ik denk niet dat het nodig is om vanuit de overheid volop op RLZs in te zetten, maar wel op flexibele regelgeving als innovaties hun effect bewezen hebben" (interview 4).



3.3 VOORLOPIGE CONCLUSIES

Deze casestudie is in eerste instantie bedoeld om meer te leren over RLZs en hun rol ten opzichte van experimenten en transitie. Zoals in de analyse gezegd, lijkt het in deze case om een conflict over regels te gaan, waarbij ook het projectteam dacht via een RLZ mogelijk een oplossing te kunnen bieden. Bij nader inzien is het de vraag of dit klopt. Artikels 8 en 28 van het K.B. van 21 januari 2009 blijken immers voldoende ruimte te geven om te beginnen experimenteren. Het is bovendien onduidelijk op welke manier deze artikels aangepast of geherformuleerd zouden moeten worden om (nog meer) ruimte te bieden. Het probleem zit veeleer bij de macht van de Orde van Apothekers (en het FAVV) om een bepaalde interpretatie van de regelgeving op te leggen, bouwend op een bestaand discours en praktijk over wie of wat een apotheker is en doet. Daartegenover staat een nieuw netwerk dat moeite heeft om draagvlak te vinden voor een nieuwe dienst en een nieuwe technologie gekoppeld aan een nieuwe visie op de apotheker. Zelfs wanneer er na een onderhandelingsproces ruimte komt om te experimenteren, heeft de Orde voldoende macht om de marges voor het experiment erg smal te houden.

Anno 2018 is de omgevingscontext veranderd en een aantal van de drempels uit 2013/2014 zijn nu weggewerkt. Het elektronisch voorschrift bestaat nu en het medicatieschema van een patiënt kan worden geraadpleegd via Vitalink. Zou een gelijkaardig experiment daardoor nu meer kansen maken? Dat is uiteraard erg moeilijk te zeggen. **Er zijn echter een aantal leerpunten uit deze case die mee te nemen zijn naar andere experimenten met RLZs.**

Belangrijk is wat het **centrale vraagstuk** is waarrond een experiment wordt opgebouwd, en waarvoor dus mogelijk een regelluwe zone nodig is. Een experiment uitwerken vergt altijd de uitbouw van een netwerk van actoren rond die centrale vraag (Grin & van Staveren, 2007). In dit geval was de invalshoek “thuislevering van medicijnen” en de vraag “hoe raakt een voorschrift tot bij de apotheek en het medicijn tot bij de patiënt?” Die vraag kwam op haar beurt vanuit de bekommernis van bpost om haar dienstverlening uit te breiden. Verschillende actoren leken hun karretje daarbij te kunnen aanhaken om rond hun eigen bekommernissen te kunnen werken, zoals de vraag naar vernieuwing van de rol van de apotheker en naar innovatie in de ouderenzorg. Achteraf bekeken lijkt de vraag naar thuislevering zich in de marge te bevinden van, of toch minstens ondergesneeuwd te zijn door de vraag naar de rol en positie van de apotheker, en wat die wel of niet kan en mag. Het valt uiteraard nu niet meer te beoordelen, maar mogelijk had een systeemanalyse een andere centrale vraag opgeleverd, die op haar beurt tot verschillende experimenten had kunnen leiden. Een vraag zou bijvoorbeeld kunnen zijn: “Op welke manier kan de apotheker een vernieuwende rol spelen in de ouderenzorg?” Vertrekkend vanuit die vraag, kan een andere vorm van thuislevering van medicijnen à la bpost dan één experiment zijn, maar ook andere experimenten waren wellicht mogelijk geweest. Thuislevering wordt dan een middel, in plaats van het doel op zich.

Dat roept de kwestie op wie de **centrale actoren** zijn in een experiment. Zoals ook tijdens de interviews werd geopperd – en met de vaststelling in het achterhoofd dat de vraag naar thuislevering ondergeschikt is aan de



vraag naar de rol van de apotheker – was bpost wellicht niet de meest geschikte actor om dit experiment in gang te trekken. Anderzijds weten we uit internationaal onderzoek dat systeeminnovatieve experimenten zelden vanuit de gevestigde spelers opgezet worden (Smith & Raven, 2012). Dit soort innovatie komt dikwijls voort uit netwerken met een gemengde groep van actoren, waarin voorlopers uit het systeem betrokken worden, maar ook actoren uit andere sectoren of sociale organisaties. De specifieke benadering en ervaring van bpost kon dus een verschil maken, maar mogelijk vanuit een andere actorconfiguratie.

Dit alles wijst op het belang van een **goede systeemanalyse** bij de opzet van een experiment: waar zitten de moeilijke knopen in een systeem? Welke vernieuwende experimenten kunnen daaraan iets verhelpen? En wie moet daarbij dan betrokken worden? Grin en van Staveren (2007) hebben in dat verband ooit gesproken over een “**systeeminnovatief kernidee**”. Die term slaat op het idee dat, vertrekkend vanuit een analyse van ongewenste ontwikkelingen in een systeem, deelnemers aan een project op zoek kunnen gaan naar een kern van een oplossing (een systeeminnovatief kernidee). Daarrond wordt dan een actornetwerk uitgebouwd dat het idee in de praktijk uitwerkt, er middelen voor zoekt en er legitimiteit aan geeft. Soms kunnen **toekomstbeelden en –verkenningen** daarbij helpen. Die verbeelden welke nieuwe verwachtingen deelnemers hebben, met welke ontwikkelingen ze geconfronteerd kunnen worden, wat dat betekent voor henzelf of hun organisatie. Op dat vlak zou een **toekomstvisie op beleidsniveau**, zoals de Visie 2050 van de Vlaamse Regering, inspiratie kunnen bieden voor innovators en tegelijk legitimatie kunnen geven aan hun initiatief. Ten tijde van deze case bestond de Visie 2050 uiteraard nog niet, maar een visie zoals die momenteel verwoord wordt in de transitie Samen Leven in 2050, en dan specifiek het onderdeel ‘De toekomst van ons zorgmodel’, had niche-initiatieven zoals het thuisleveringsexperiment kunnen versterken.



4 CASESTUDIE 2: EXPERIMENTELE WOONVORMEN

Dit deel onderzoekt **drie concrete projecten** die deel uitmaken van de niche van de “experimentele woonvormen”: Community Land Trust (Gent), Codak (Gent) en Cohousing Waasland (Sint-Niklaas). Gezien het relatief groot aantal projecten (28) dat de toelating kreeg om binnen een regellu kader te werken (zie onder), en gegeven het feit dat deze projecten sterk verschillen in termen van maturiteit, ambitie en aard, levert een analyse van diverse projecten ongetwijfeld een rijker en beter beeld op dan een analyse van één project. Daarom kozen we ervoor drie projecten te onderzoeken. De geselecteerde projecten werden, net zoals de andere 25 goedgekeurde projecten geconfronteerd met regelgevende drempels die bijvoorbeeld de vrije samenstelling van de bewonersgroep of de betaalbaarheid van de woningen voor die bewonersgroep in de weg stonden. Elk project vroeg daarom, elk vanuit zijn particuliere ambities en optiek, een regelluwe zone aan.

Om de casestudie uit te werken, werd grotendeels gebouwd op drie soorten data:

- Documenten aangeleverd door betrokkenen
- Documentatie, onderzoeksrapporten, papers, beleidsdocumenten
- Interviews:
 - o Interview 1 (18 januari 2019): projectleider Codak
 - o Interview 2 (6 februari 2019): medewerkster Samenlevingsopbouw Gent, betrokken bij Community Land Trust (CLT)
 - o Interview 3 (7 februari 2019): betrokkene en bewoner Cohousing Waasland
 - o Interview 4 (4 juli 2019): beleidsmedewerker Agentschap Wonen-Vlaanderen – de analyse van de drie projecten wordt verrijkt met inzichten uit het interview met de ambtenaar van het agentschap Wonen-Vlaanderen die de proefomgeving experimentele woonvormen opvolgt en zo zicht heeft op alle 28 deelnemende woonprojecten, hun voortgang en de drempels en moeilijkheden die zij ervaren.

Na de reconstructie en aanzet tot analyse werd de tekst bezorgd aan de geïnterviewden en werden bijkomende opmerkingen verwerkt.

4.1 HET VERLOOP VAN DE EXPERIMENTEN: ALGEMENE ACHTERGROND (OKTOBER 2015 TOT FEBRUARI 2018)

In haar regeerakkoord verbindt de Vlaamse regering Bourgeois (2014-2019) zich ertoe te streven naar een divers woningaanbod dat tegemoetkomt aan de diverse woonwensen en innovatieve woonvormen (cohousing, starterswoningen, zorgwonen, etc.) (VR, 2014). Daarmee wil ze een antwoord bieden op trends die het bestaande woonlandschap onder druk zetten, zoals de vergrijzing, de beperkte ruimte, de verwachte bevolkingstoename, de gezinsverdunding en de groeiende vraag naar woningen. In de Beleidsnota Omgeving stelt toenmalig minister van Omgeving, Natuur en Landbouw Joke Schauvliege (CD&V) een divers woningaanbod



te willen ondersteunen en faciliteren door onder meer bestaande hinderpalen snel weg te werken en het aanbod en de behoeften continu te laten monitoren (Schauvliege, 2014). Daarmee wil de minister tegemoetkomen aan de diverse woonwensen en innovatieve woonvormen. Ook minister van Binnenlands bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke kansen en Armoedebestrijding Liesbeth Homans (N-VA) wijst er in de Beleidsnota Wonen op dat diverse regelgevingen een vlotte ontwikkeling van nieuwe woonvormen belemmeren (Homans, 2014). Die analyses van de Vlaamse regering sluiten aan bij het eerder geformuleerde advies van de Vlaamse Ombudsdienst (jaarverslag 2013), waarin werd gewezen op de noodzaak om in te zetten op alternatieve woonconcepten om een antwoord te bieden op de gezinsverdunding, het grote aandeel alleenstaanden en de krappe en dure woningmarkt (Vlaamse Ombudsdienst, 2014).

In september 2015 publiceert het **Steunpunt Wonen** haar **studie naar gemeenschappelijk wonen** – één van de opkomende alternatieven die als een oplossing voor de geschetste problematiek naar wordt geschoven (Van den Houte, Ryckewaert, Delbeke & Oosterlynck, 2015). Daarin wordt in de eerste plaats een **definitie** van “gemeenschappelijk wonen” ontwikkeld, die volgens het Steunpunt moet worden opgenomen in de Vlaamse Wooncode (een ‘noodzakelijke voorwaarde voor een faciliterend kader voor gemeenschappelijk wonen’): “GW is een woonvorm in een gebouw of gebouwencomplex dat wonen als hoofdfunctie heeft en uit meerdere woongelegenheden bestaat waarbij minimaal twee huishoudens op vrijwillige basis minimaal één leefruimte delen en daarnaast over minimaal één private leefruimte beschikken en de bewoners gezamenlijk instaan voor het beheer” (Van den Houte, Ryckewaert, Delbeke & Oosterlynck, 2015, p. 1).

Daarnaast identificeert de studie een **aantal drempels** die de realisatie van gemeenschappelijke woonprojecten bemoeilijken. Die drempels worden gekoppeld aan centrale doelstellingen, zoals betaalbaarheid, integratie en participatie, kwaliteit, etc. Eén van de geïdentificeerde drempels (waaronder diverse meer concrete knelpunten worden besproken) is bijvoorbeeld de betaalbaarheid van projecten (startkapitaal bijeenbrengen, grondprijzen, woonprijzen, etc.). Een tweede knelpunt dat in het licht van deze studie vermelding verdient, is het feit dat gemeenschappelijke woonprojecten volgens de wetgeving geen volwaardige woonvorm zijn. Vaak worden projecten bijvoorbeeld als ‘kamerwoning’ beschouwd, waardoor zij aan bepaalde verplichtingen moeten voldoen of beperkingen opgelegd krijgen. Andere voorbeelden van drempels voor gemeenschappelijke woonprojecten zijn de beperkte beschikbaarheid van gronden en panden aan betaalbare prijzen⁸ en de zorgen die leven omtrent de woonzekerheid en integratie (bv. de onzekerheid die bestaat over het behouden van vervangingsinkomens bij een deelname aan gemeenschappelijke woonprojecten).

Kortom: Volgens het Steunpunt Wonen spelen **diverse factoren** dus een rol. Een faciliterend regelgevend kader

⁸ Diverse deelnemende projecten richtten zich ook tot het Agentschap Wonen-Vlaanderen met de opmerking dat het vinden van beschikbare en betaalbare gronden of panden een moeilijke opgave is. “Wat ik ook meer en meer hoor [...] vanuit cohousingsinitiatieven is ook de opmerking of de vraag dat zij zeer moeilijk betaalbare, geschikte gronden of panden vinden om hun project te realiseren. Dat zal ongetwijfeld kloppen, maar natuurlijk geldt dat voor iedere particuliere bouwheer of kandidaat-koper ook” (interview 4).



zou dus niet per se leiden tot een toename van gemeenschappelijke woonprojecten. Op 24 maart 2016 werd deze studie besproken in een hoorzitting in het Vlaams parlement.

Ondertussen werd in dat parlement een belangrijke stap gezet. Op 15 oktober 2015 stemt het Vlaams Parlement in met het **voorstel tot resolutie betreffende het faciliteren van nieuwe woonvormen** (De Vroe et al., 2015). Daarin wordt gesteld dat opkomende woonvormen (cohousing, 'community land trusts', ...) op diverse vlakken voordelen bieden. In de resolutie wordt over zowel praktische, sociaal-maatschappelijke, economische als ecologische voordelen gesproken. Niet alle woonnoden kunnen worden geledigd door bij te bouwen en de traditionele woonvormen staan onder druk door diverse demografische en sociale veranderingen (bevolkingstoename, afname van het aantal traditionele gezinnen, vergrijzing, gezinsverduinning, groeiende vraag naar gemeenschappelijke woonvormen, ...). Bovendien bieden opkomende woonvormen zoals cohousing ook economische en ecologische voordelen (optimaal benutten van beschikbare ruimte, kostenreductie voor bewoners, ...). Diverse regelgevingen, zo stelt de resolutie, vormen echter een belangrijke drempel: ze bieden geen antwoord op de groeiende vraag, en belemmeren zelfs een vlotte ontwikkeling van nieuwe woonbehoeften en -concepten. Alternatieve woonvormen zoals cohousing en 'community land trusts' bestaan niet voor de wet, waardoor bewoners diverse zaken mislopen (bepaalde subsidies, uitkeringen, ...). Ook kunnen gemeenschappelijke woonvormen niet worden toegepast in de sociale huisvesting. Het Vlaams parlement richt zich daarom tot de Vlaamse regering met de vraag om proefprojecten voor gemeenschappelijk en vernieuwend wonen te stimuleren.

De Vlaamse regering geeft gehoor aan deze oproep met een voorontwerp van decreet van 15 juli 2016 houdende *instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving woninghuurwetgeving* (VR, 2016b). Zowel de **Vlaamse Woonraad** (6 september 2016) als de **Raad van State** (28 oktober 2016) gaven een advies (Vlaamse Woonraad, 2016; Raad van State, 60.173/3 van 28 oktober 2016). In haar advies wees de Vlaamse Woonraad op het feit dat belemmerende regelgeving niet uitsluitend het beleidsveld wonen betreft, maar dat projecten evengoed op regelgeving binnen het beleidsvelden Ruimtelijke Ordening en Welzijn kunnen stoten. De Woonraad stelt dan ook "dat experimentele proefomgevingen moeten worden opgezet vanuit een beleidsveld overstijgende aanpak, en dit op zijn minst binnen de bevoegdheidsdomeinen van de Vlaamse overheid (en bij voorkeur uitgebreid met belendende federale bevoegdheden, zoals sociale zekerheid)" (Vlaamse Woonraad, 2016, p. 5). Een ander interessant punt in het advies van de Woonraad, betreft de situatie die na de afloop van de proefomgeving ontstaat. Er wordt van deelnemers aan de proefomgeving verwacht dat zij zich na afloop van de tijdelijke regelluwe zone terug schikken naar de vigerende wetgeving (die regeling werd ook in het finale decreet opgenomen). De Woonraad merkt op dat het voor haar "niet duidelijk [is] of het conformeren aan de regelgeving wel steeds mogelijk is" (Vlaamse Woonraad, 2016, p. 8). Het lijkt inderdaad weinig evident een project dat doorheen de jaren werd uitgebouwd binnen een context van regelluwte op korte termijn terug binnen de mal van de geldende wetgeving te laten passen.

////////////////////////////////////

plaatsvinden, “waar we [Agentschap Wonen-Vlaanderen] zowel gaan polsen naar de voortgang van de projecten, maar ook en vooral of er al voorstellen kunnen worden gedistilleerd uit de verschillende projecten om dan eventueel de regelgeving aan te passen” (interview 4).

4.2 COHOUSING WAASLAND

4.2.1 Opstart (oktober 2011 tot september 2012)

Op 13 oktober 2011, ruim zes jaar voor de regelluwe zone in werking zal treden, werd Cohousing Waasland afgetrapt met een **eerste infosessie**. Achter dit cohousingsproject schuilen een aantal **klassieke drijfveren** zoals de sociale voordelen (gezelschap, kinderen leren omgaan met anderen, ouderen hebben steeds een helpende hand, etc.), de praktische voordelen (bijvoorbeeld opvangproblemen van kinderen vermijden), betaalbaarheid en de wil om compact en ecologisch verantwoord te wonen (bijvoorbeeld door meer open ruimte te vrijwaren). In deze aanvangsfase lagen alle opties nog open (locatie, gronden, plannen, etc.), maar uiteindelijk besliste men mee te bouwen aan de uitbreiding van de Clementwijk in Sint-Niklaas (zie kader 3). Cohousing Waasland vormt dus één specifiek project binnen de bredere uitbreiding van de wijk tot de zogenaamde “Clementwijk²”. Doorheen het lange voortraject werden de initiatiefnemers ondersteund door Samenhuizen vzw, die hen vooral in de aanvangsfase bijstond met advies en informatie. Vanuit de vzw valt te horen dat Cohousing Waasland minder begeleiding nodig had dan andere projecten. De initiatiefnemers waren geëngageerd en zelfstandig, en ze maakten van meet af aan duidelijk keuzes.

Kader 3. De Clementwijk² in Sint-Niklaas

De uitbreiding van de Clementwijk (tot de “Clementwijk²”) werd door de stad Sint-Niklaas opgestart om tegemoet te komen aan enerzijds het tekort aan sociale woningen en anderzijds het tekort aan openbaar toegankelijk groen. Op een sociaal woonoverleg in 2004 keek men daarvoor naar de reeds bestaande Clementwijk (een wijk in de noordelijke stadsrand waar de stad en de sociale huurmaatschappij al gronden in eigendom hadden). De stad en de intercommunale van het Land van Waas kochten de gronden aan. Ook een private projectontwikkelaar werd betrokken, gezien deze een deel van de gronden in eigendom heeft. Op 6 juli 2007 sloten deze partners een samenwerkingsovereenkomst. Men vroeg en kreeg van de Vlaamse overheid een subsidie als stadsvernieuwingsproject (1,8 miljoen euro). De stadsvernieuwingsjury stelde daarbij twee voorwaarden: (1) duurzaamheid en ecologische principes meer aan bod laten komen, en (2) maatregelen nemen om kwaliteitserosie tegen te gaan. Het project, dat in totaal 28 ha bestrijkt, zal in een eerste fase 400 energiezuinige woningen opleveren, net als een groot park van 4 ha. In de tweede fase wordt de uitbreiding voortgezet tot 700 woningen. Op de site wordt ook ingezet op een gemeenschappelijke school, kinderopvang en een buurtwinkel. Binnen de wijk staan de fietser en voetganger centraal. Er wordt compact gebouwd met een maximaal behoud van het landschap (bestaande grachten, bomen, ... worden zoveel mogelijk behouden). Op 4 mei 2013 werden de werken afgetrapt onder het toezicht van Vlaams minister van Wonen, Stedenbeleid,

Energie en Sociale Economie Freya Van den Bossche (sp.a). In het voorjaar van 2014 zijn deze werken, die gericht zijn op het zuidelijke deel van het project, afgerond. In een tweede fase wordt het noordelijk deel afgewerkt.

4.2.2 Uitwerking en aanslepende wervingsproblemen (september 2012 tot zomer 2016)

In september 2012 presenteerden acht **geïnteresseerde architectenbureaus** een ontwerp. Drie van deze ontwerpen bleken voldoende aan te sluiten bij de visie van de initiatiefnemers en werden in december 2012 overgehouden. In het format van “**cosessies**” (zie onder) werd die beslissing gezamenlijk genomen door de toekomstige bewoners. Eind 2012 zat men voor het eerst samen met de stadsdiensten en de grondeigenaars om de mogelijkheden te bespreken. In april 2013 besliste Cohousing Waasland in zee te gaan met Blaf Architecten en Denc! Studio. Beide bureaus werkten eerder al samen aan diverse projecten, die aan de initiatiefnemers van Cohousing Waasland werden voorgesteld tijdens een fietstocht.

In de **aanloop naar een eerste ontwerp** namen de architecten hun tijd om de wensen van de toekomstige bewoners in kaart te brengen, en doorheen het verdere ontwerpproces werd ingezet op inspraak en afstemming. Bart Vanden Driessche van BLAF Architecten meent dat het simpelweg niet zou werken als een architect zou komen aandragen met een plan dat “te nemen of te laten” is (Departement Omgeving, n.d.). Het uiteindelijke ontwerp laat ook voldoende ruimte voor diverse invullingen. Gezien er weinig dragende binnenmuren werden gebouwd, kunnen ruimtes nog naar eigen goeddunken worden aangepast. Het ontwerp voorziet in drie woonvolumes: een blok van 18 units in drie verdiepingen (duplexen op het gelijkvloers en appartementen op de tweede en derde verdieping), een blok van 4 rijwoningen en tot slot een paviljoen met een gemeenschappelijke keuken, gastenkamers, opbergruimte, een polyvalente ruimte en een atelier. De bewoners hebben een eigen woning en privéterrassen, maar delen ook een ruime gemeenschappelijke tuin. Ook wordt een gemeenschappelijke parking en fietsenstalling voorzien. Beslissingen over het ontwerp en de invulling ervan worden in consensus genomen. Daarvoor komt de groep, al dan niet aangevuld met geïnteresseerde kandidaat-bewoners, maandelijks samen in zogenaamde “cosessies” (in een achterzaaltje van café de Graanmaat in Sint-Niklaas).

Men koos resoluut voor een **duurzaam project** (passiefbouw, warmtepompen, zonnepanelen, ...) en werd daarin ondersteund met een subsidie voor experimentele woonvormen van de provincie Oost-Vlaanderen (75.000 euro). Een belangrijke ambitie én uitdaging die daarbij aansluit was het compact houden van het project, om het landschap zoveel mogelijk te vrijwaren. “De grootste moeilijkheid”, zo zei Bart Vanden Driessche (BLAF Architecten) daarover, “zat hem in het **afwijken van traditionele denkpatronen**: het is niet eenvoudig om niet meer te spreken over ‘de woning’ of ‘het appartement’” (Departement Omgeving, n.d.). De oplossing werd gevonden in het bouwen in de hoogte. Vanden Driessche benadrukt dat men daarbij kon rekenen op de steun van het stadsbestuur, en onderstreept hoe belangrijk het is geweest dat de bewoners en de stad het hebben aangedurfd om volop voor het compacte te gaan.



Cohousing Waasland, sinds juli 2013 ook officieel een vzw (die later wordt omgevormd tot een maatschap en nog later een vereniging van mede-eigenaars), investeerde veel tijd en energie in het **aantrekken van deelnemers, het informeren van mensen en het uitdragen** van de vorderingen en plannen: een “wij zoeken bUren” campagne, een stand op allerhande evenementen (Vredefeesten Sint-Niklaas, Open Dag Samenhuizen, Villa Pace, Beurs Duurzaam Bouwen, B(l)oeiende landschappen, Beurs ‘BUURZAAM’ bouwen, Allemaal Delen, ...), maandelijkse infosessies, mediabelangstelling, ... De bestaande groep werd ondertussen aan elkaar gebonden via allerhande activiteiten (quiz, ijsberenduik, schaatsen, spelavonden, cohesieweekends en -avonden, ...). Die gaven deelnemers de kans om elkaar in een informele setting beter te leren kennen. Vandaag kent Cohousing Waasland zelfs een heuse “werkgroep cohesie”.

Ondanks alle inspanningen bleek het **vinden van bewoners een moeilijke opgave** te zijn (het zal na de eerste infosessie nog zo’n vijf jaar duren eer de groep volledig is samengesteld). Bemoelijkende factoren die daarbij worden genoemd zijn onder meer de onzekerheid over de slaagkansen van het project, het beperkt aantal voorbeeldprojecten (de groep doet wel inspiratie op door te kijken naar bijvoorbeeld Vinderhoute (Lovendegem), Meerhem (Gent) en Brutopia (Brussel)) en de misvattingen rond cohousing. De Vlaming, zo wordt gesteld, heeft nog steeds een baksteen in de maag en men associeert cohousing nog steeds met communes van hippies. Een betrokkene van Samenhuizen vzw merkte bijvoorbeeld op: “Nog al te vaak komen we mensen tegen die denken dat mensen in cohousingprojecten in een soort commune leven” (Departement Omgeving, n.d.). Bovendien bemoeilijkte het ontbreken van een regelgevend kader voor cohousing de administratieve en juridische kant van de zaak.⁹

4.2.3 Van eerste plan tot eerste steen (voorjaar 2015 tot januari 2017)

De architecten stelden hun **eerste plannen** (individuele plannen voor de woonunits en algemene siteontwerpen) voor in maart 2015. Ook hierbij kregen kandidaat-bewoners de kans om eigen input te leveren, op basis waarvan de plannen werden bijgeschaafd. In de zomer van 2016 werd de bouwvergunning goedgekeurd, waarmee een laatste drempel verdween om over te gaan tot de eigenlijke bouw van het project dat uiteindelijk een diverse groep zal huisvesten van zowel gezinnen als alleenstaanden (jong en oud; 0-74 jaar).

In het najaar van 2016 werd de aankoopakte getekend, en in januari 2017 **startten de bouwwerken** voor Cohousing Waasland op de site van de ondertussen al deels uitgebreide Clementwijk. Daarvoor werd het bouwbedrijf G-Build ingeschakeld. Terwijl de deelnemers al tijdens de werken een groentetuin aanlegden op de site (waarvan de oogst werd gedeeld), werden zij ook actief betrokken bij de uitvoering van de werken: op de werfvergadering waren wekelijks één of meer toekomstige bewoners aanwezig, bewoners bouwden individueel of in groep mee (bijvoorbeeld door zelf elektriciteit te leggen of te werken aan de gevel van het paviljoen, de logeerkamers, de badkamer, de technische en wasruimte, ...), hete hangijzers waarover een technische

⁹ Zoals reeds vermeld werd “gemeenschappelijk wonen” ondertussen in de Vlaamse Wooncode (art. 2 §1 43°) opgenomen/gedefinieerd.



werkgroep zich boog werden besproken in maandelijkse “cosessies” waarin men knopen in consensus doorhakte, diverse werkgroepen werden opgericht, ...

Dat **coöperatief consensusmodel** is een belangrijke rode lijn doorheen het project. Bovendien staat de groep erop de eigen expertise die ze herbergt ook volop in te zetten (de groep omvat bijvoorbeeld een tuinarchitect, maar miste naar eigen zeggen wel een jurist om de groep door het juridisch kluwen – de oprichting van een vzw in 2013, een maatschap in 2017 en een vereniging van mede-eigenaars in 2018 – te gidsen). Het geëngageerd en zelfstandig karakter van de groep werd in een promofilmje van het Vlaams departement omgeving ook benadrukt door Roland Kums, een adviseur van Samehuizen vzw (Departement Omgeving, 2019). De vele talenten in de groep, zo stelt dhr. Kums, hebben gemaakt dat de groep bijzonder veel zelf heeft kunnen realiseren. Die participatieve insteek en het streven naar consensus vergt uiteraard een andere aanpak van onder meer de projectleider, die in deze context meer moet inzetten op afstemming, communicatie en inspraak.

4.2.4 Met veranderende plannen richting realisatie (zomer 2017 tot najaar 2018)

Door die **traag op gang komende werving** kwam het idee om **verhuurwoningen** aan te bieden steeds meer op de voorgrond. Uiteindelijk koos men ervoor 2 van de in totaal 22 units te verhuren. De investeerder die in dat verhaal wou meestappen, wenste een extra maatschappelijke meerwaarde aan het project toe te voegen. In de context van de aanhoudende vluchtelingen crisis werd voorgesteld de huurwoningen aan vluchtelingen te verhuren – een idee dat tot discussie binnen de groep leidde. Sommige deelnemers merkten op dat ook andere mensen in Vlaanderen noden hebben. Om aan die bezorgdheid tegemoet te komen besliste de groep uiteindelijk om voor één van de twee units via sociale verhuurkantoren (SVK’s) te werken (de andere unit wordt privaat verhuurd). Die keuze bood de mogelijkheid om zowel vluchtelingen als andere groepen (bijv. niet-vluchtelingen met een handicap) in het project op te nemen. De keerzijde van de medaille is echter dat de groep zo gebonden werd aan de **wachtlijsten** die door de SVK’s worden gebruikt om mensen een woning toe te wijzen. De enige garantie die vanuit het sociaal verhuurkantoor kwam, was dat een potentiële huurder die niet mee wenst te gaan in het cohousingsverhaal niet onderaan de wachtlijst zou worden geplaatst (maar gewoon bovenaan de lijst blijft staan om de eerstvolgende “normale” woning te krijgen). Die rigiditeit vormde een drempel voor de groep, die liefst een voorafgaand gesprek met kandidaat-bewoners wilde voeren, waarin kan worden afgetoetst in welke mate een kandidaat de visie van het project wil volgen en onderschrijven (teneinde de integriteit van het project te kunnen bewaren).

De **proefomgeving voor experimentele woonvormen** gaf de groep de kans dat gebrek aan inspraak over hun toekomstige medebewoners te overkomen. Men bekwam de gevraagde afwijking op Titel VII van de Vlaamse Wooncode (omtrent de verhuring van woningen in de sociale sector). Een eerste vrijstelling betreft de toewijzingsregels: men mag afwijken van de wachtlijsten en men kan de kandidaat-bewoners dus vrij kiezen. Een tweede gevraagde vrijstelling werd geweigerd. Het betreft een afwijking van de huurcontracten, waarbij men als bewonersgroep graag eigen contracten zou opmaken (zodat men bijvoorbeeld eigen regels rond onderhuur, wisseling van bewoners, onderhoudsplichten, leegstandlasten, etc. in de huurcontracten kan



vastleggen). De beoordelingscommissie weigert op deze vraag in te gaan. Het SVK moet de overeenkomsten aanbieden en “het is niet de bedoeling dat de bewonersgroep zelf contracten gaat opmaken”, zo stelt de beoordelingsfiche (Vlaamse Overheid, n.d.).

De goedkeuring voor de aanvraag voor de regelluwe zone voor de twee units¹⁰ die zullen worden verhuurd, stelt de groep gerust en stuwt het project vooruit. Men bekomt een vijftienjarig contract met het sociaal verhuurkantoor, een contract waarover de groep voorheen nog twijfels had. Een SVK vijftien jaar lang in het project meetrekken (zonder inspraak te hebben in de bewoners die het SVK aanbrengt) stootte initieel nog op enige terughoudendheid. De komst van de regelluwe zone nam die terughoudendheid weg. Enkel het voordeel van het contract bleef over, met name het btw-voordeel (door de betrokkenheid van het SVK betaalt men geen 21% maar 12% btw op de woning).

In mei 2018 vond de oplevering plaats, en tegen het najaar van 2018 hadden alle bewoners hun intrek genomen. De **eerste huurder**, die in juni 2018 zijn intrede maakte in de unit die via het SVK wordt verhuurd, **maakte opvallend genoeg geen gebruik van de regelluwe zone**. Een bepaling in de bestaande regelgeving bij sociale verhuurkantoren maakt dat een afwijking van de wachtlijst hier niet nodig was: “Het sociaal verhuurkantoor kan een absolute voorrang verlenen aan een kandidaat-huurder die zelf een geschikte woning op de private huurmarkt heeft gevonden” (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2019, p. 60).

De drempel van de onveranderlijke wachtlijst zou hier dus geen probleem gevormd hebben. Mogelijks zal de **regelluwe zone later wel van nut** blijken. Het staat immers niet vast dat de huidige huurders ook 15 jaar (de duurtijd van het contract tussen de eigenaar van de verhuurunit en het sociaal verhuurkantoor) zal blijven. In de zoektocht naar nieuwe huurders zal de regelluwe zone dan ook voor deze huurunit zijn nut bewijzen, gezien deze regeling slechts eenmalig kan worden gebruikt. Enkel als een woning voor het eerst wordt aangebracht als SVK-woning, mag diegene die de woning aanbracht erin trekken. Een tweede kandidaat kan een reeds aangebrachte woning immers niet meer “zelf aanbrengen”, en kan dus ook geen gebruik maken van de regeling die een afwijking op de wachtlijst toelaat.

4.3 COMMUNITY LAND TRUST GENT (CLT GENT): MEULESTEDE CLT KOOP

4.3.1 Algemene context: de Gentse wooncrisis

De stad Gent wordt geconfronteerd met een **wooncrisis**, en de uitdagingen op dat vlak blijken in de toekomst enkel toe te zullen nemen. Vooral voor het onderste segment van de huur- en woonmarkt wordt het alsmear moeilijker kwaliteitsvol en betaalbaar te wonen, en daarbij voldoende zekerheid te hebben. Vanuit die vaststelling trokken een vijftiental middenveldorganisaties in 2017 aan de alarmbel. Onder de noemer “Geen kind op straat” kwamen zij op 20 september 2017 (onder de Gentse Stadshal) en op 31 maart 2018 (in het

¹⁰ Voor beide units werd een aanvraag ingediend voor de proefomgeving voor experimentele woonvormen. Slechts één van deze units wordt echter via het SVK verhuurd. Voor de andere unit werd wel een aanvraag ingediend, maar deze unit wordt tot op heden via de private markt verhuurd.

Baudelooipark) op straat voor een sterkere aanpak van de problematiek van dakloze gezinnen (en vooral kinderen en jongeren): “Een gebrek aan alternatieven dwingt gezinnen met kinderen op straat naar de nachtopvang of naar erbarmelijke leegstaande panden. Ze worden gecriminaliseerd waardoor ze van slachtoffer van de wooncrisis opeens daders worden. Deze wooncrisis duurt al jaren” (Samenlevingsopbouw Gent, n.d.).

Eind 2017 werd de **Taskforce Wonen** opgericht. Stadsdiensten, het middenveld, private actoren en sociale woonactoren werken er in zes werkgroepen samen aan oplossingen op korte en lange termijn (gaande van extra opvangplaatsen op korte termijn tot het structureel verruimen van het aanbod). De signalen die de Taskforce opvangt uit haar gesprekken met het middenveld, wijzen onder meer op een vraag naar een regelgevend kader van experimentele woonvormen en in het bijzonder samenhuizen (Taskforce Wonen Gent, 2018a). Alternatieve woonvormen, waaronder CLT's (zie kader), worden regelmatig naar voor geschoven als een onderdeel van de oplossing. De beleidsaanbevelingen van de Taskforce Wonen (Taskforce Wonen Gent, 2018b) en de inspiratienota van de Dienst Wonen Gent (2018) werden voorgesteld op 22 november 2018 en bieden een uitgebreide en diepgaande situatieschets van de Gentse wooncrisis. Ze verwijzen kort naar het potentieel van diverse alternatieve woonvormen als één van de vele antwoorden op de wooncrisis. De ambitie om op deze alternatieven in te zetten wordt ook later nog onderschreven, bijvoorbeeld in de Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent (die op 22 mei 2018 werd beklonken in de Gentse gemeenteraad) (Stad Gent, 2018a).

Kader 4. Community Land Trust (CLT)

Een ‘Community Land Trust’ (CLT) is een organisatie die op gemeenschappelijke grond woningen realiseert en daarbij een scheiding maakt tussen de eigendom van de grond en de eigendom van de woning: de trust of vennootschap (in het geval van CLT Gent gaat het om de ‘Stichting CLT Gent’) bezit de gemeenschappelijke grond, terwijl individuele bewoners die grond in erfpacht of opstal krijgen en eigenaar zijn van de woningen op die grond. Omdat bewoners enkel het huis kopen, en niet de grond waarop het huis staat, wordt de kost stevig gedrukt. De trust of vennootschap bevat zowel de eigenaars van de woningen, de buurt, het middenveld als de overheid. Bij CLT Gent is het zo dat bewoners, het middenveld en de overheid elk 1/3^e van de bestuursmandaten binnen de trust in handen hebben. Binnen de Stichting CLT Gent worden de bewoners ook vertegenwoordigd via CLT Gent vzw (de vzw die de bewoners omvat en inzet op de bewonerswerking). Met subsidies drukt men de aankoopkost van de woningen. Bij de verkoop van de woning vloeit een deel van die subsidies en een deel van de meerwaarde (zo’n 75%) terug naar de trust, waardoor de woning ook voor de volgende bewoners betaalbaar blijft (het principe van het rollend fonds). Op die manier probeert men de voordelen van eigendom en de voordelen van sociale huur te combineren, en bereikt men een vorm van ‘eeuwigduerende betaalbaarheid’.

In een CLT-verhaal neemt de ‘community’ (de ‘C’ in CLT) een centrale plaats in. Participatie en gemeenschappelijkheid vormen een rode draad doorheen CLT-projecten. Dat kan zich, naast de betrokkenheid van bewoners in het bestuur van de trust, op allerlei manieren uiten: gaande van het uitdenken van een project tot inspraak doorheen de realisatie ervan, periodieke bewonersraden, gemeenschappelijke faciliteiten delen, lokale diensteneconomie, ...

//

“Community Land Trusts zijn zo’n veertig jaar geleden in de Verenigde Staten ontstaan. Sindsdien heeft het concept zich verder ontwikkeld op het terrein. Het heeft zich eerst binnen de Verenigde Staten verspreid en daarna langzaam ook in andere landen. In de VS is het aantal CLT’s gestegen van een dozijn begin jaren tachtig tot meer dan 240 vandaag. Samen beheren ze meer dan 10.000 woningen” (CLT Gent, n.d.). CLT-projecten in België zijn daarentegen eerder schaars en exploratief. Naast het meest ontwikkelde project – CLT Brussel – zien we dat men recenter ook in diverse (proef)projecten in Gent en Antwerpen met de CLT-principes aan de slag gaat.

4.3.2 Voorgeschiedenis (begin 2010)

Het **CLT-project in Meulestede**, een schiereiland ingekapseld tussen het kanaal en de haven, is een sociaal en gemeenschappelijk woonproject van 34 woningen, een gemeenschappelijke tuin van ongeveer 1.500 m² en een collectieve ruimte met een semipublieke functie voor de buurt. Het zal worden gerealiseerd door de vzw CLT Gent, wiens ambitie het is op gemeenschappelijke grond woningen te realiseren voor mensen met een laag inkomen. Dit project (Meulestede CLT Koop) vormt haar eerste CLT-woonproject. Voor het project werd een (juridische) constructie uitgewerkt, die in kader 5 wordt besproken.

Kader 5. CLT Gent

*Voorafgaand aan de geschiedenis van het project, is het interessant stil te staan bij de (juridische) constructie die werd opgezet. Kandidaat-bewoners zijn gegroepeerd in de **CLT Gent vzw** (opgericht op 6 december 2013), en worden via de vzw betrokken in het volledige traject (opstellen bouwprogramma, keuze architecten, opstellen reglement, bouw, realisatie, ...). **Stichting CLT Gent** (een stichting van openbaar nut; opgericht op 6 december 2017) vormt de trust die instaat voor het beheer van de grond. De stichting bestaat uit CLT Gent vzw, de coöperatieve groep Hefboom (een organisatie die gericht is op een coöperatieve, sociale en duurzame economie) en SoGent (Standsonwikkeling Gent).*

De constructie die wordt opgezet, is de volgende: Stad Gent draagt een braakliggend stuk grond over aan SoGent. SoGent zal de grond in erfpacht geven aan de Stichting CLT Gent (de ‘trust’). Eerst verleent SoGent aan de sociale huisvestingsmaatschappij (WoninGent) een tijdelijk recht van opstal (voor de duur van de werken tot aan de eerste verkoop) voor een termijn van 30 jaar, te verlengen tot 50 jaar (en indien mogelijk meteen voor 50 jaar). WoninGent kan op die manier als bouwheer instaan voor de oprichting van de sociale woningen. Eens opgericht, worden de woningen verkocht aan de CLT-eigenaars, die het opstalrecht verkrijgen. De sociale huisvestingsmaatschappij verkoopt de sociale woningen aan de eerstvolgende kandidaat die op de aparte CLT-wachtlijst staat en het verplichte voortraject heeft doorlopen. Op die manier worden CLT-bewoners eigenaars van de woning en opstalhouder op de grond. Het opstalrecht gaat over naar de eigenaar van de CLT-woning. Er wordt een regeling voorzien zodat het opstalrecht bij verval of beëindiging terug bij de stichting CLT Gent terecht

komt. Zo kan de woning opnieuw (nu door de stichting CLT Gent) aan de eerstvolgende kandidaat op de wachtlijst worden verkocht. Aan de nieuwe eigenaar van de woning wordt een nieuw recht van opstal verleend (voor de grond).

Het CLT-project in Gent kent zijn oorsprong in het engagement van een **beperkt aantal initiatiefnemers**, die rond zich een **netwerk van partners** wisten te engageren. Twee organisaties liggen aan de basis van het CLT Gent: Samenlevingsopbouw Gent (een vzw die zich richt op het recht op een menswaardig leven voor mensen in maatschappelijk kwetsbare posities: armen, sociale huurders, thuislozen, mensen zonder wettig verblijf, ...) en vzw SIVI (een vereniging die inzet op het begeleiden, samenbrengen en ondersteunen van mensen in armoede). In 2010 gaan Kris De Vos (Welzijnsoverleg Regio Gent), Hanna De Voogt (Dienst Wonen stad Gent) en Frank Vandepitte (Samenlevingsopbouw Gent) binnen de Werkgroep Samenhuizen-Lokaal Sociaal Beleid Gent met het idee aan de slag. Op basis van contacten met CLT Brussel, waar de groep ook ervaring opdeed door een bezoek aan het project "L'Espoir" en een ontmoeting met John Davis (een CLT-pionier uit de VS), stelt de werkgroep op 19 januari 2010 een eerste conceptnota 'Gentse Wooncoöperatie' op. Deze wordt doorgespeeld aan onder meer politici en de Gentse Woonraad. Een tiental geïnteresseerden wisselden een aantal prille ideeën uit in een eerste rondetafelgesprek en vatten de zoektocht naar middelen aan.

4.3.3 Stapgewijze opstart binnen het pilootproject coöperatief ondernemen (2011 en 2012)

Samenlevingsopbouw Gent vzw dient het idee van een CLT-project in Gent in als een dossier voor de **projectoproep 'coöperatief ondernemen'**, die in 2011 werd gelanceerd door toenmalig Vlaams minister van Wonen, Stedenbeleid, Energie en Sociale Economie Freya Van den Bossche (sp.a). De oproep sluit aan bij de ambitie van de Vlaamse regering (zoals verwoord in de Beleidsnota Sociale Economie 2009-2014) om in te zetten op een sociale economie "die driemaal winst nastreeft: economisch, ecologisch en sociaal" en daarom het 'coöperatief ondernemen' wil opwaarderen: "samen ondernemen volgens democratische besluitvormingsprincipes" (Van den Bossche, 2009, p. 37).

Eind september 2011 krijgt de groep, net zoals 15 andere projecten, groen licht via een brief van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie. De brief stelt wel de vereiste dat men tegen eind maart 2012 moet samenwerken met soortgelijke projecten in Brussel en Wallonië. Daarop ging Samenlevingsopbouw Gent vzw de samenwerking aan met vzw Platform CLT Brussel en Periferia vzw (Wallonië). In de daarvoor opgestelde afsprakennota engageren de drie partijen zich ertoe "fiscale en juridische uitwisseling tot stand te brengen", "te waken over de inhoudelijke invulling van het concept CLT" (d.m.v. 'charters') en "mogelijke internationale uitwisseling en financieringsbronnen" na te gaan.

Concreet wordt voor het project coöperatief ondernemen vanaf januari 2012 tot oktober 2012 een **haalbaarheidsstudie** uitgevoerd. Concrete sites zijn op dat moment nog niet definitief vastgelegd. De studie vermeldt ook de ambitie van CLT Gent om een overdraagbaar juridisch en organisatorisch model uit te werken, te wijzen op Vlaamse beleidsobstakels en oplossingen daarvoor, en los te komen van de tradities in de Vlaamse

//

wooncultuur - ook elders spreekt CLT Gent over een volgens hen noodzakelijke mentaliteitswijziging¹¹ (CLT Gent, 2012). De belangrijkste meerwaarde van de studie, waaraan Samenlevingsopbouw Gent vzw, vzw SIVI, Coopburo, Hefboom, KAHO Sint-Lieven, Trui Maes (CLT Gent) en notaris Jo Debyser samen werkten, is ongetwijfeld dat het op basis van het toenmalige projectverloop de sterktes, zwaktes en het potentieel van CLT in Gent uitvoerig onder de loep nam. Op basis van een uitgebreide analyse worden de volgende **vier tips gegeven** (CLT Gent, 2012, pp. 195-196):

- (1) Voorzie voldoende tijd: experimenteren met een nieuw concept vergt tijd (er kunnen vele ongekende factoren of randvoorwaarden opborrelen), het is belangrijk de doelstelling zuiver te krijgen en daar zoveel mogelijk mensen bij te betrekken, ...
- (2) Respecteer het tempo van je doelgroep: probeer zoveel mogelijk drempels te verlagen en respecteer het tempo van de 'traagsten', voorzie voldoende tijd voor het groei- en groepsproces, zorg dat de nodige partners betrokken zijn bij de besluitvorming en dat die zich kunnen vinden in de uiteindelijke beslissing, ...
- (3) Zet samenwerking op touw: uitwisseling met ervaringsdeskundigen en mensen met dezelfde ideeën is essentieel, door krachten te bundelen kan dubbel werk worden vermeden, ...
- (4) Vorm een uitgebreide en diverse stuurgroep: men verwijst naar een advies dat Dave Smith (East-London Community Land Trust) hen zou hebben meegegeven: 'omring je met verschillende mensen en benut hun verschillende capaciteiten'.

Ook worden in de studie een aantal **concrete aanbevelingen** gedaan. Een eerste aanbeveling is de aanpassing van de regelgeving: "Coöperatief wonen in Vlaanderen is moeilijk toegankelijk voor woongroepen en zeker voor mensen met lage inkomens: men kan geen lening afsluiten voor de aankoop van aandelen, men heeft geen of minder recht op fiscale voordelen of premies. Deze onrechtvaardigheid bestaat al decennia. De wetgeving hieromtrent moet dringend én grondig aangepast worden zodat fiscale en andere discriminaties opgeheven worden" (CLT Gent, 2012, p. 208). Eén van de concrete voorbeelden die daarbij werd gegeven, is de aanpassing van de toewijzingsregels die gelden als men samenwerkt met een sociaal verhuurkantoor. Een andere aanbevelingen gaat over de financiering, die cruciaal wordt geacht om CLT effectief te kunnen verwezenlijken ("CLT heeft nood aan zware overheidssteun"; CLT Gent, 2012, p. 209). Ook wordt verwezen naar de stadsvernieuwingstrategie in Amsterdam, waarbij de gemeente gemeenschapsversterkende voorwaarden stelt aan de ontwikkelaars aan wie ze grond ter beschikking stelt. Op die manier kan de overheid wijkontwikkeling stimuleren. Die Amsterdamse aanpak vormt een mooi voorbeeld van de opmerking die eerder werd gemaakt: selectiecriteria vormen een belangrijk instrument voor overheden om hun ambities te bereiken. Wat in Amsterdam geldt voor de terbeschikkingstelling van gronden, geldt evengoed voor de toelating tot een RLZ.

Het **project wordt stilaan meer concreet afgebakend en vormgegeven**. Die oefening werd al in het najaar van 2011 aangevat (taakverdeling, deelname aan informatieavonden van het CLT-platform Brussel in oktober, november en december, keuze voor de buurt Sint-Amandsberg-Dampoort, ...) en werd in het voorjaar van 2012

¹¹ Zie bijvoorbeeld het document "Visie op de 'community' binnen CLT Gent VZW" (CLT Gent, n.d.).



voortgezet (inhoudelijk bespreken van project, de stuurgroepen voorbereiden en bewonersvergaderingen plannen, voorbereiding charterondertekening, ...). In de zomer en in het najaar van 2012 wordt de blauwdruk (haalbaarheidsstudie) verder uitgeschreven en bespreekt men de inhoudelijke, financiële en juridische kant van de zaak verder (onder meer de statuten van de vzw en de stichting die men wil oprichten werden besproken). Cruciale concepten zoals de spaargroep, die in november 2012 van start ging, werden toen uitgewerkt. De spaargroep is een mechanisme waarbij bewoners maandelijks bijdragen aan een gemeenschappelijke spaarrekening (waarvan het geld wordt gebruikt voor notariskosten, voorschotten op leningen, ...) en waarbij men op het einde van het project (d.i. als men zijn huurwaarborg of het voorschot op de lening moet betalen) zijn gespaarde geld terugkrijgt.

Naast het projectteam werkt ook een projectstuurgroep (van geïnteresseerden en een resem partner- en overheidsorganisaties, die sinds februari 2012 ongeveer maandelijks vergaderen) aan de concretisering van de haalbaarheidsstudie en daarna aan de realisatie van het CLT-concept. Daarnaast komen geïnteresseerde kandidaat-bewoners (ook sinds februari 2012) ongeveer tweewekelijkse bijeen in een themagroep, waarin enerzijds input kan worden geleverd en anderzijds vorming wordt aangeboden over het project en over wat het betekent erin mee te stappen. Daarin wordt ook werk gemaakt van groepsbinding (picknick, etentjes, ...). In een vormingstraject worden nieuwe geïnteresseerden dan weer wegwijs gemaakt in het project, zijn verloop en de achterliggende ambities en visie (dit gebeurt a.d.h.v. informatie rond het CLT-project en sociale koop, een bezoek bij CLT-Brussel, ...).

Een tiental deelnemers (vooral oudere alleenstaanden) duikt regelmatig op in de bijeenkomsten, maar het **engageren van de doelgroep, het uitdragen van het project en vooral het vinden van geïnteresseerde noodkopers¹² blijkt moeilijk te zijn**. Er wordt hierop dan ook stevig ingezet, bijvoorbeeld met folders en deurhangers voor buurtbewoners, uitnodigingen via de wijkkrant "Uit in je buurt" en via de nieuwsbrief van SIVI, artikels in de media (De Standaard, De Gentenaar, Knack, Radio 2, Kanaal Z, ...), infostands op buurtfeesten, deur-aan-deur bezoeken, voorstellen van het project bij relevante (buurt)organisaties zoals het OCMW en de Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, ... De haalbaarheidsstudie wijst ook op het belang van de geïnteresseerden zelf, die als 'ambassadeurs' van het project hun omgeving kunnen informeren en engageren (meer deelnemers zorgen zo voor nog meer deelnemers) (CLT Gent, 2012, p. 189).¹³

De moeite die men ondervindt om kopers te vinden zorgde er onder meer voor dat de spaargroep werd uitgesteld (tot oktober 2012) en dwong de initiatiefnemers af te stappen van het idee van een 'vaste' groep die samen *alle* stappen zou doorlopen. Men besloot vooruit te gaan met de bestaande groep en eventuele

¹² Noodkopers zijn mensen die noodgedwongen een woning op de privémarkt moeten aankopen omdat ze geen (sociale) huurwoning vinden.

¹³ Deze talloze initiatieven kaderen niet enkel in een poging leden te werven, maar sluiten ook aan bij de ambitie om het project in samenspraak met en op maat van de buurt vorm te geven; een ambitie die ook later in het project duidelijk aan bod komt - bijvoorbeeld bij de bevraging van buurtbewoners in 2015. Die had vooral gewezen op de wens om meer mensen te ontmoeten en een lokale supermarkt ter beschikking te hebben, waarop werd ingezet op gemeenschapstuinnetjes op de site van de toekomstige CLT-woningen en werd nagedacht over een door de bewoners vormgegeven buurtwinkel in het breder gebied Meulestede-Noord.



2012, p. 185). Ook in de zoektocht naar subsidies werden gerichte contacten gelegd (met Krist Poffyn en Joris De Moor van de stedelijke dienst), die zorgden voor een beter zicht op de mogelijke fondsen en opportuniteiten.

In maart 2012 werd ook een platform opgericht dat diverse organisaties, lokale besturen en woonactoren omvat die rond CLT willen werken. In de projectaanvraag voor de regelluwe zone wordt daarover gezegd: “Wanneer een keten van partners kan worden ontwikkeld rond het CLT-model, kan de expertise inzake het woonbeleid worden gedeeld en zullen knelpunten sneller worden weggewerkt.” Van hieruit kunnen de partners een vzw oprichten en een Stichting opzetten (die de beheersstructuur vormt). Het platform lag aan de basis van de oprichting van CLT Gent vzw op 6 december 2013. Ondertussen werd de haalbaarheidsstudie afgewerkt (oktober 2012) en engageerde de Stad Gent zich ertoe via SoGent een stuk grond ter beschikking te stellen via een erfpacht van 99 jaar.

Een belangrijke mijlpaal is het charter voor de oprichting van een Community Land Trust in Gent dat op 29 maart 2012 wordt getekend door 27 middenveldorganisaties, kenniscentra en overheden. Later, op de volksvergadering van 26 juni 2012, sluiten nog 15 wijkorganisaties aan (ondertussen schaarden meer dan 50 organisaties zich achter het charter). De ondertekening van dit charter is één van de resultaten van de contacten die CLT Gent al enkele maanden opbouwde met het middenveld.

4.3.4 Uitwerking en concretisering (2013 en 2015)

Om het project te kunnen realiseren diende Samenlevingsopbouw Gent samen met de Stad Gent, SoGent (Standsonwikkeling Gent, de grondeigenaar) en REScoop vzw een dossier in voor het **pilootproject Collectief Wonen** van de Vlaamse bouwmeester (zie kader 6). Dat gebeurde na een oproep van de Vlaamse minister van Wonen en Steden (Freya Van den Bossche, sp.a) in 2013. Het ingediende dossier, het project “De vacante voorstad”, betreft de volledige Gentse site Meulestede Noord, en wordt in 2013 door de Vlaamse Bouwmeester geselecteerd (het jaar waarin ook de vzw CLT Gent wordt opgericht). Het project “Meulestede CLT Koop” vormt een onderdeel van dit breder plan (en werd in de toenmalige planning het “O-Blok” genoemd). De kwaliteitskamer van de pilootprojecten selecteerde het project, maar stelde de voorwaarde dat het project moest worden verruimd zodat men het hele gebied van Meulestede Noord zou vernieuwen.

Kader 6. Het pilootproject Collectief Wonen

Het pilootproject ontstond op initiatief van de Vlaamse Bouwmeester (Peter Swinnen), die de noden en uitdagingen in de zorg en de woningbouw met concrete voorbeeld- of pilootprojecten wou aanpakken. Na een voorbereidende studie (afgerond in 2012) werd een innovatietraject uitgewerkt in samenwerking met de bevoegde minister, de VMSW, het team Stedenbeleid en het agentschap Wonen-Vlaanderen. Na een eerste fase waarin vijf multidisciplinaire ontwerpteams vijf woonthematieken ontwierpen die in Vlaanderen aan de orde zijn of zullen zijn (ook CLT's werden daarbij besproken), werden in een tweede fase vijf projecten geselecteerd. Eén



ervan was "De vacante voorstad", het project in Meulestede Noord waaronder het hier behandelde CLT-project "Meulestede CLT Koop" valt.

In het rapport over de tweede fase stelt men expliciet dat ‘elk project voortdurend op **limieten** stoot **van regelgeving of van culturele en politieke gedragenheid**’ en dat “het omgaan met deze limieten, ze langzaam trachten open te werken en om te buigen tot nieuwe implementeerbare inzichten [...] is waar het bij de Pilotprojecten uiteindelijk om draait” (Vlaamse Bouwmeester, 2014, p. 7) In datzelfde rapport erkent Frank Vandepitte (Samenlevingsopbouw Gent vzw) dat het pilotproject belangrijk was om CLT echt van de grond te krijgen en erkenning te laten genieten. Hij pleit voor een aanpassing van het juridisch en financieel-technisch kader.

Men kreeg een budget om een **masterplan** op te stellen met het oog op een effectieve realisatie van de projecten. Het masterplan, afgerond in 2014, werd opgesteld onder begeleiding van experts, een projectregisseur en een ontwerpteam (bestaande uit de Onderzoeksceel Stadsontwerp van de Universiteit Antwerpen (OSO), Bulk architecten, Collectief Noord en Cluster landschapsarchitecten). Opvallend is dat in het ontwerp van het ontwerpteam sterk op verdichting wordt ingezet. De huidige wijkbewoners zijn bezorgd over het verlies aan ruimte en groen, maar het ontwerpteam maakt zich sterk dat deze operatie de publieke en groene ruimte alleen maar zal vergroten.

In navolging van hun Waalse en Brusselse evenknie, wordt in het voorjaar van 2014 een **Vlaams CLT platform** opgezet. Het platform groepeerde 17 middenveldorganisaties en is erop gericht CLT verdere bekendheid te geven en aangepaste regels en ondersteuning te bekomen. Op 14 maart 2014 wordt het charter voor CLT Vlaanderen afgesloten. Het charter herhaalt de uitgangspunten van CLT-projecten, en CLT wordt erin naar voor gebracht als een nieuw instrument om nieuwe uitdagingen aan te pakken (betaalbare woningen, levendige, gemengde wijken waar iedereen wordt aangemoedigd actief betroukkene te worden, leefbaarheid van buurten, ...). Het platform zal bijvoorbeeld in aanloop naar de verkiezingen van 26 mei 2019 concrete eisen publiceren (aangepaste regelgeving, een opstartfonds voor CLT-projecten, etc.).

Vanuit CLT Vlaanderen wordt gewezen op de **drempel die de bestaande regelgeving vormt** voor het uitrollen van CLT-projecten. Daarbij wordt vooral gewezen op het overdrachtenbesluit (waaronder het systeem waarbij men een vergoeding moet betalen indien men een aangekochte sociale woning terug verkoopt vooraleer men er 20 jaar in heeft gewoond) en het toewijzingsreglement (dat een toewijzing via chronologische inschrijving omvat, en geen ruimte laat voor een selectie die is afgestemd op het specifieke CLT-project, de bewonersgroep, etc.). Vanuit die optiek wordt gepleit voor een aanpassing van de regelgeving (“of minstens een bepaalde regelluwte”), en specifiek van de Vlaamse Wooncode (meer concreet het opnemen van CLT als woonactor, zoals in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest al het geval is) (CLT Vlaanderen, 2015). Het pleidooi voor een duidelijk regelgevend kader op Vlaams niveau was ook in het interview met de betroukkene van CLT Gent te horen: “Geef ons een ruimte om die CLT’s te laten ontwikkelen, en misschien kan je *dan* uw kader aanpassen; *dan* regels opstellen voor de CLT die aan die en die voorwaarden moeten voldoen. [...] Ons advies zal nu zijn om ruimte te



creëren om met CLT's te werken. [...] Geef ruimte om al die principes van CLT kansen te geven. [...] Het komt erop neer dat we eigenlijk zeggen dat het een kader moet zijn waarin bijvoorbeeld de 6% btw en de 100% lening in staat [zie onder], dat de CLT een aantal regels moet volgen zodat ze weten met wat ze bezig zijn [...]. Maar dus zonder daar echt een volledige wetgeving op te schrijven, maar dus gewoon de criteria, het kader waarbinnen ze kunnen werken. En dat is ons voorstel. Als alternatief, als tussenstap, om nadien CLT in de schrijven in de Wooncode" (interview 2).

Vanaf de zomer van 2014 worden een aantal belangrijke **mijlpalen** voor de concrete realisatie van het project genomen. In juli 2014 stemt de raad van bestuur van de VMSW (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen) ermee in sociale leningen te verstrekken voor de CLT-woningen, in februari 2015 stelde de kandidaat-bewonersgroep (meer specifiek de toenmalige spaargroep van CLT Gent samen met CLT Gent vzw) op basis van het opgestelde masterplan voor het pilootproject collectief wonen een voorstel tot bouwprogramma op, en op 29 april toont SoGent (de grondeigenaar) zich bereid de gronden ter beschikking te stellen via een erfpacht van 99 jaar (geformaliseerd in een erfpachtovereenkomst tussen SoGent en CLT Gent vzw).

4.3.5 Aanvraag regelluwe zone en blik vooruit (zomer 2017 tot vandaag)

Omdat het project in Meulestede op een aantal regelgevende drempels blijkt te stoten, beslist men een aanvraag in te dienen voor het **proefproject experimentele woonvormen**. In de aanvraag, die op 31 augustus 2017 werd ingediend door WoninGent, SoGent, Hefboom vcba en CLT Gent vzw, wordt de verwachte/verhoopte meerwaarde van het project nogmaals onderstreept: duurzaamheid, zuinig grondgebruik, tegengaan marktspeculatie, efficiënt omgaan met middelen in budgettaire krappe tijden, participatie, emancipatie en *empowerment* van bewoners, woonzekerheid en betaalbaarheid, leefbaarheid van de buurt bevorderen, etc.

Opvallend is dat, in vergelijking met andere goedgekeurde projecten, CLT Gent **veel afwijkingen heeft aangevraagd en bekomen**. Ten eerste werd een afwijking toegekend op de toewijzingsregels voor de verkoop van sociale koopwoningen (artikel 34 §3 en artikel 42 van de Vlaamse Wooncode). De regelluwe zone werd noodzakelijk geacht om "het gemeenschapsaspect" en het inkomen mee te kunnen nemen in de kandidatenselectie. Om te garanderen dat kandidaat-bewoners zich kunnen vinden in het CLT-concept en binnen de groep passen, wil men potentiële kandidaten een intakegesprek laten voeren met CLT Gent vzw en een intensief voortraject van 6 maanden laten volgen. Bovendien vereist men, zoals reeds vermeld, een bepaalde mate van engagement vooraleer iemand op de CLT-wachlijst kan komen.¹⁴ Ten tweede werd de gevraagde afwijking op de bewonersplicht (artikel 84) toegekend. Volgens de bestaande regelgeving moet diegene die een sociale woning koopt maar er minder dan 20 jaar in woont een vergoeding betalen. CLT Gent wil en krijgt de mogelijkheid daarvan af te stappen, en zijn eigen reglement te hanteren waarin dergelijke regel niet is opgenomen. Daarenboven kreeg men de toestemming af te wijken van de voorwaarden waaronder

¹⁴ Omdat de groep van oordeel was dat de huidige inkomensvoorwaarden bij sociale koop vrij hoog zijn, wou men bij de kandidatenselectie ook eigen inkomenscriteria hanteren (om zich zo vooral op de laagste inkomensgroepen te kunnen richten). Afwijkingen van de voorwaarden voor onroerend bezit en inkomen werden echter niet toegekend.

sociale woonorganisaties kunnen intekenen op het maatschappelijk kapitaal van andere vennootschappen (artikel 40, §2, derde en vierde lid van de Vlaamse Wooncode). Men kreeg zo de mogelijkheid om sociale huisvestingsmaatschappijen kapitaal te laten inbrengen in de trust (CLT-Stichting).

Samenwerking met de SHM is noodzakelijk om het CLT-project betaalbaar te maken voor de doelgroep (mensen met een laag inkomen). Het zorgt voor een verminderd btw-tarief bij de bouw (6% in plaats van 21%), lagere registratierechten en de mogelijkheid tot voorfinanciering van de bouw van sociale koopwoningen, en het geeft CLT-kopers bovendien de mogelijkheid een sociale lening te krijgen (men kan tot 100% van de waarde van de woning lenen). Opvallend is dat de VMSW (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen) al in 2014 via mail aangaf te willen overwegen de kopers de gunstige leningen te geven. Die opening was er dus al vóór er sprake was van een regelluwe zone, wat betekent dat men deze voordelen misschien ook binnen het regelgevend kader had kunnen bekomen. In die zin blijkt dat er, mits de nodige afstemming tussen de diverse partijen, binnen het bestaand regelgevend kader soms meer mogelijk is dan een strikte interpretatie van de regels doet uitschijnen. De afwijking blijkt evenwel belang te hebben gehad: “Dat [miltje van de VMSW] is geen zekerheid. En nu gaan we [met de regelluwe zone] wel zekerheid hebben” (interview 2). Met andere woorden: een **afwijking was misschien niet strikt noodzakelijk**, maar zorgde in elk geval voor de nodige **zekerheid**.

Op het moment dat de kandidatuur werd ingediend, waren diverse elementen in het dossier nog onzeker. Zo stond de samenwerking met de sociale huisvestingsmaatschappij (WoninGent) stond nog niet vast, en was de CLT-Stichting nog een stichting in oprichting. “Wij hebben er zelf wel heel lang over gedaan om onze partners eigenlijk aan tafel te krijgen. [...] Op het moment dat we dit [de projectaanvraag voor een regelluwe zone] opmaken, zijn we nog aan het onderhandelen over de overeenkomst [voor de oprichting van de stichting]. Die zomer van 2017 doe ik niet graag opnieuw. Want pas nadat het is ingediend, hebben we samengezeten. Dus eigenlijk moet je daar een proefomgeving indienen, terwijl de stichting er nog niet was” (interview 2). Pas in september, zo werd in het interview opgetekend, werd écht samengezeten en werd de forcing gevoerd om de stichting formeel op te richten. Pas op 6 december 2017 werd de trust een stichting van openbaar nut, opgericht door SoGent, CLT Gent en Hefboom vzw. Men stond dus voor de opgave een **relatief gedetailleerde aanvraag** te moeten indienen terwijl het project nog vorm aan het krijgen was en op een moment dat vele zaken nog allesbehalve vaststonden.

Ook werd gewezen op het feit dat tussen het indienen van het project en de uiteindelijke realisatie allerhande **regelgeving werd aangepast**, waarmee rekening moet worden gehouden. Deze veranderingen van de wetgeving op diverse niveaus dwingen initiatiefnemers tot continue opvolging en aandacht, zorgt voor een zekere bezorgdheid binnen de projecten (wat als iets over het hoofd wordt/werd gezien, en tegen een bepaalde regelgeving in werd gehandeld?) en creëert zo een spanningsveld dat maakt dat er aan het experimenteren “eigenlijk ergens grenzen [zijn]” (interview 2).

De oprichting van de stichting is het laatste puzzelstukje van het CLT-concept: na de vzw CLT-Gent (die de *community* omvat) en de zekerheid over de grond (*land*), was nu ook de *trust* een feit (de formele aanvraag zal



nog even op zich laten wachten; de stichting is in 2018 een feit). Daarmee kan met absolute zekerheid worden gezegd dat de 34 CLT-woningen, de eerste CLT-woningen in Vlaanderen, er effectief zullen komen.

In 2018 selecteert men de architecten en op 9 april wordt de samenwerkingsovereenkomst getekend tussen enerzijds CLT Gent vzw, SoGent en de Stichting CLT Gent (toen nog een ‘stichting in oprichting’) en anderzijds WoninGent. De partijen verbinden zich ertoe het CLT-project in Meulestede te realiseren en stelden een indicatieve timing op. Als alles goed gaat, zouden de werken in september 2020 starten. De oplevering wordt voorzien voor juni 2022, zodat nog in datzelfde jaar de eerste bewoners kunnen intrekken.

4.4 CODAK

4.4.1 Projectomschrijving

Het Codak-project (initieel opgestart als het CO3-project) rees uit dezelfde context als het project CLT Gent, namelijk uit de Gentse wooncrisis. Een belangrijk verschil met het CLT-project is echter dat het **Codak-project minder vergevorderd en uitgewerkt** is. Het gaat eerder om een te verfijnen toekomstplan dan om een project dat volledig is uitgedacht en klaar is voor uitvoering. Diverse knopen moeten nog worden doorgemaakt. Zo tast men nog diverse innovatieve woonmogelijkheden en pistes af¹⁵, en liggen nog diverse ontwerp mogelijkheden voor het eerste concrete project in Meulestede op tafel. Pas in januari 2019, de periode waarin het interview met de betrokkene werd afgenomen, werd het duidelijk welke grote lijn men zou volgen (al blijft die lijn vatbaar voor aanpassingen en vooral concretisering).

Het tentatieve status van het project vertaalt zich in onderstaande beschrijving van het projectverloop, die een stuk beknopter en algemener is dan de beschrijvingen van de historische van de andere wooncases (Cohousing Waasland en CLT Gent – Meulestede CLT Koop). Hetgeen volgt wordt dus geen strikt chronologische uiteenzetting, maar vooral een algemeen overzicht van het project en een reconstructie van een aantal belangrijke keuzes, beslissings- en leermomenten. Daarbij wordt, meer dan het geval is bij de andere casestudies (die werden uitgeschreven op basis van allerhande interne en publieke documentatie), in grote mate geput uit het interview met de projectleider van Codak.

Een tweede belangrijk verschil met CLT Gent is dat **Codak vanuit en door de Stad Gent** werd opgezet - met name vanuit de Dienst Wonen Gent. Stad Gent neemt hier met andere woorden zelf het initiatief om een innovatief model uit te werken dat een antwoord kan (helpen) vormen op de wooncrisis waarmee ze wordt geconfronteerd. Daarmee wordt invulling gegeven aan de beleidsnota Wonen 2013-2018 - die op 26 mei 2015 in de Gentse gemeenteraad werd goedgekeurd - waarin het stadsbestuur er zich toe heeft verbonden een

¹⁵ Eén voorbeeld hiervan is het feit dat men nadenkt over “levensloopwonen” – een woonvorm die de mogelijkheid biedt binnen eenzelfde wooncomplex te verhuizen naargelang de veranderende gezinssamenstelling (starten met een kleine unit als jong koppel, verhuizen naar een grotere woning/appartement als er kinderen bijkomen, terugverhuizen naar een kleinere woonst als de kinderen uit huis zijn, ...). “Dat is een droom, eigenlijk. Maar het zou zéér goed zijn moesten we dat kunnen realiseren. [...] Als dit model haalbaar blijkt en ‘bouwbaar’ blijkt, zou het fantastisch zijn dat het effectief gebouwd wordt” (interview 1).



platform voor wooncoöperatieven op te richten: “We willen initiatiefnemers en specialisten samenbrengen in een platform zodat op langere termijn coöperatieve vennootschappen in Gent ontstaan. Een coöperatieve vennootschap bouwt of beheert bestaande woningen die ze verhuurt aan haar aandeelhouders” (Balthazar, 2015, p. 52). De eerste concrete realisatie wordt een compact en betaalbaar appartementencomplex op de Gentse site Meulestede.

Onderstaand kader biedt een beknopte beschrijving van het project, zoals door de Stad Gent zelf aangebracht.

Kader 7. Projectomschrijving op de website van de Stad Gent (Stad Gent, 2019).

“Codak is het Gentse antwoord op de huisvestingsproblematiek van kleine gezinnen en alleenstaanden op de private huurmarkt in de stad. Door slim, verantwoord en compact te bouwen realiseren we betaalbare én toekomstgerichte woonruimte. Bewoners kunnen zelf gedeeltelijk financieel participeren, wat zorgt voor betrokkenheid en woonzekerheid.

In samenwerking met de Stad Gent zoekt Codak projectontwikkelaars en investeerders voor het eerste project: een compact, betaalbaar appartementencomplex ontwerpen en bouwen in een stedelijke omgeving (Meulestede). Het gaat om 25 coöperatieve wooneenheden die de bewoners en verhuurders duurzaam zullen beheren. Onze partners genieten hierbij een gegarandeerd rendement.

Compact

Het appartementencomplex bevat verschillende types woningen volgens gezinsgrootte: 1, 2 of 3 personen. Bij een wisselende gezinssamenstelling kunnen mensen binnen het complex verhuizen naar een grotere of kleinere woning. Zo spelen we in op veranderende woonbehoeftes van alleenstaanden en kleine gezinnen. Ook kunnen de bewoners één of meerdere kamers bijhuren voor korte of langere periode.

Collectief

Het complex is uitgerust met zo veel mogelijk collectief en ecologisch aangelegde voorzieningen. Denk hierbij o.a. aan wasserette, berging en logeerkamer(s), maar ook aan afval- en waterbeheer.

Coöperatief

De huurders en investeerders zijn samen verantwoordelijk voor het beheer van het complex via een coöperatieve vennootschap. Deze structuur stimuleert samen wonen en werken, versterkt de relatie tussen huurder en verhuurder, én drukt de kosten. Huurders kunnen zelf ook aandelen in de vennootschap verwerven en zo hun woonzekerheid met eventuele huurkoop verhogen.”



4.4.2 Een samenspel van partners

Het project wordt verder ondersteund door **diverse projectpartners**: SoGent (Stadsontwikkeling Gent; die zorgt voor ondersteuning bij de projectontwikkeling van de woonsite), Huuringent (staat in voor de verhuur van woningen en logies), de Dienst Stedenbouw en de Milieudienst van de Stad Gent, OCMW Gent en het Sociaal Verhuurkantoor OCMW Gent (dat instaat voor de verhuur van de sociale woningen). In een engagementsverklaring worden de verbintenissen van SoGent, het OCMW en Huuringent vastgelegd. Via bijvoorbeeld een trefdag in het STAM (op 13 september 2018) werd het project ook breder uitgedragen, en op vraag van de Stad Gent voorziet de provincie Oost-Vlaanderen dan weer projectsubsidies (70 000 euro op jaarbasis).¹⁶ Talloze andere actoren zorgen voor informele ondersteuning: Agentschap Wonen-Vlaanderen, CIB (de Confederatie van Immobiliënberoepen), Fexpro (de Federatie van vastgoedexperten en -promotoren), Samenlevingsopbouw Gent, CAW Oost-Vlaanderen, de provincie Vlaams-Brabant, de Confederatie Bouw, etc. In de subsidieovereenkomst die de Stad Gent en Oost-Vlaanderen ondertekenden, wordt over deze en andere betrokken actoren gesteld: “De rol van deze partners is het project deskundig te adviseren, binnen hun netwerk uit te dragen, opportuniteiten te verwoorden of te creëren, samenwerking op te zetten.”

Ook een andere passage uit de subsidieovereenkomst tussen de Stad Gent en Oost-Vlaanderen verdient vermelding. Er wordt gesproken over het **belang van een duidelijk beleidskader** dat voldoende ruimte biedt voor projecten als deze. Opvallend is dat de pijlen daarbij expliciet **op verschillende overheidsniveaus** worden gericht: het project is gericht op het “stimuleren van beleidsmakers op lokaal, provinciaal, Vlaams en federaal niveau om een beleidskader te creëren waarbinnen compacte, collectieve en coöperatieve woonsites gerealiseerd kunnen worden. (woon-, subsidie-, ruimtelijk, stedenbouwkundig, fiscaal beleid).” Die aandacht voor diverse overheidsniveaus en beleidsdomeinen wordt doorheen het project aangehouden.

De Dienst Wonen van de Stad Gent leidt het project en zorgt voor de nodige terugkoppeling naar andere stadsdiensten en de provincie. De Dienst staat er evenwel allesbehalve alleen voor. Er wordt **op vier niveaus aan het project gewerkt**. De projectleider en projectmedewerkers van elke partner zorgen voor de projectuitwerking (operationeel niveau). Op tactisch niveau waken de diensthoofden van de partners over de projectvoortgang, terwijl de beleidsbeslissingen worden genomen op strategisch niveau – hiervoor wordt ingezet op overleg met de bevoegde schepen voor woonbeleid, en wordt teruggekoppeld naar de verantwoordelijken van de diverse partners en het provinciebestuur (jaarlijks wordt afgestemd in een formeel overleg). Tot slot is er de brede cluster van adviserende en ondersteunende partners, die twee keer per jaar informeel samenkomt. Bovendien kiest men ervoor om ook organisaties aan te spreken die meer expertise bezitten op bepaalde domeinen. Eén voorbeeld van zo’n domein is het coöperatieve luik van het project. “In Brussel bestaat VeBeCo (Verbond van Belgische Coöperaties). Daar zullen we eens nagaan: Hoe zit dat? Hoe werkt dat? Hoe start je dat? Met wat heeft dat te maken? ... Daar moeten we nog meer over weten. Als het over coöperatieven gaat, gaan we meer dan waarschijnlijk nog naar Zürich gaan, of naar Berlijn. Omdat daar dat coöperatieve model al veel langer ingang heeft gevonden” (interview 1).

¹⁶ Daarnaast voorziet de Stad Gent, in een vorm van cofinanciering, jaarlijks ook 70 000 euro.



Een tweede afwijking die wordt goedgekeurd, is die op de verhuring van woningen in de sociale sector (titel VII van de Vlaamse Wooncode). Een deel van de woningen in het project zullen worden verhuurd via een SVK. De **toewijzingsregels** waaraan men dan gebonden is, maken echter geen gewag van een element dat “een wezenlijk onderdeel is” van het systeem dat men wil uitbouwen: nl. dat kandidaat-huurders een startaandeel in de coöperatie bezitten. Dit is binnen de geldende regelgeving niet mogelijk. Het bekomen van de afwijking op de toewijzingsregels wordt ook omwille van een andere bezorgdheid als een belangrijke verwezenlijking gezien. Men vreest dat de bewonersgroep die op basis van de bestaande toewijzingsregels tot stand zou komen, geplaagd zou worden door serieuze sociale problemen en overlast (interview 1). Verdere selectie worden absoluut noodzakelijk geacht, en de afwijking op de toewijzingsregels liet dat toe.

Andere gevraagde afwijkingen worden niet toegekend (het gaat bijvoorbeeld om de mogelijkheid sociale leningen te gebruiken om het startaandeel van de coöperatieve te kopen – terwijl die leningen bedoeld zijn om mensen te helpen bij het verwerven van een eerste eigen woning).

Opvallend is dat in de aanvraag, net als in de hogervermelde subsidieovereenkomst, expliciet wordt gewezen op de noodzaak om verder te kijken dan het Vlaamse beleidsniveau: “Er zal tijdens de ontwikkeling van het model en de realisatie op het terrein met de **verschillende overheden** besproken worden op welk vlak de bestaande regelgeving [...] voldoende ruimte laat, dan wel een aantal zaken bemoeilijkt en/of onmogelijk maakt [...] Ook met de **lokale, provinciale en federale** overheid zal hiervoor experimenteeruimte gevraagd worden.” Daarbij wordt specifiek gesproken over stedenbouwkundige regels en regels rond ruimtelijke planning, het woonbeleid (toewijsbeleid sociale huisvesting, huurwetgeving, Vlaamse wooncode, ...) en fiscaliteit. Met andere woorden: bij het uitwerken van woonprojecten moet rekening worden gehouden met regelgeving op diverse niveaus en binnen diverse beleidsdomeinen, waardoor de bekomen RLZ niet alle regelgevende drempels of moeilijkheden wegwerkt.

“In mijn eerste maanden hier was het even verkennen, en toen waren hier veel mensen bezig met cohousing, CLT, wooncoöperatieves, kluswoningen, enz. En alle mensen vertelden me dat dat interessante projecten waren, maar ze in Gent te weinig konden doen omdat men botst op de regels” (interview 1). Voorbeelden van **lokale regelgeving** die beperkend is voor experimentele projecten (of minstens onzekerheden teweegbrengen), zijn de groennorm, de parkeernorm (wat als men liever fietsenstallingen of een beperkt aantal oplaadpunten voor elektrische wagens voorziet, dan te voorzien in een verplicht aantal parkeerplaatsen?) en de regelgeving omtrent de gemiddelde netto-oppervlakte (welk aandeel van welke ruimtes mag men meerekenen om aan de vereiste vloeroppervlakte te komen?). Dat alles maakt dat “zeer veel van die zaken op lokaal niveau al kunnen worden aangepakt” (interview 1). Ook bijvoorbeeld de Dienst Wonen Gent wees er in haar inspiratienota al op dat bepaalde normen, zoals de parkeernormen, minstens in vraag moeten worden gesteld (in het licht van veranderende gewoonten en noden) (Dienst Wonen Gent, 2018).



Op **Vlaams niveau** zorgen ook een aantal regels die niet voor regelluwte in aanmerking komen voor onzekerheid of drempels. “Daar moet men ook nog eens nadenken over de vraag of die normen niet beperkend zijn, bepaalde zaken niet tegenwerken” (interview 1). Er wordt bijvoorbeeld gewezen op het feit dat de bepalingen in de Vlaamse Wooncode “veel te veel geënt zijn op private woningen en op het traditionele appartement”, waarbij men bijvoorbeeld zeer gedetailleerd vastlegt wat de plafondhoogte moet zijn, wat de oppervlakte van de woonruimte, de keuken en de slaapkamer(s) moeten zijn, ... Regels die, zo valt te horen, te weinig zouden aansluiten bij opkomende woonvormen waaronder cohousing.

Tot slot speelt ook **federale wetgeving** een rol (zo zou het wetgevend kader rond vervangingsinkomens onvoldoende rekening houden met situaties van bijvoorbeeld coöperatief wonen, waardoor mensen bepaalde uitkeringen zouden kunnen mislopen).

4.4.4 Voortschrijdende inzichten: van een overambitieuze, specifiek project naar een realistisch, generiek model

Niet enkel de naam van het project was onderhevig aan verandering (zoals reeds vermeld werd het CO3-project omgedoopt tot Codak). Ook de inhoudelijke projectvisie werd doorheen de jaren bijgesteld. Dat gebeurde op een aantal flanken.

Initieel had het CO3-project de erg ambitieuze intentie om een heel scala aan innovatieve elementen te combineren binnen het vooropgestelde project. Men wou zowel compact, collectief en coöperatief bouwen, als modulair, flexibel én experimenteel bouwen. Het besef dat binnen één project niet al deze innovatieve trends kunnen worden gecombineerd, noopte ertoe minder hooi op de vork te nemen. “Ondertussen is er voortschrijdend inzicht geweest, en hebben we beseft dat we niet alles tegelijk kunnen doen. [...] Geloof niet in sprookjes. Je kan de wereld niet veranderen in één project” (interview 1). Het **modulair en flexibel wonen werd losgelaten**. Het project, zo werd beslist, zou zich vooral toespitsen op de **3 C’s: compact, collectief en coöperatief**. Er rezen immers sterke twijfels over de meerwaarde, haalbaarheid en betaalbaarheid van de modulaire en flexibele elementen. Zo kwam men na het bekijken van andere projecten tot de conclusie dat “bij alles van modulaire projecten die we nu eigenlijk gezien hebben, [we] sterke twijfels hebben. Hoe duurzaam is dat? Hoe haalbaar is dat? [...] Er is nog geen enkel model dat zegt dat men dat echt voor lange termijn kan toepassen. Ook dat principe van “flexibel” is nog altijd heel mooi in theorie, maar er zijn er nog weinig waar dat echt is toegepast” (interview 1). Naast het gebrek aan succesvolle voorbeelden, werden ook een aantal vragen gesteld bij de betaalbaarheid van de modulaire en flexibele aanpak (“het is een foute opvatting te denken dat dat modulaire bouwen goedkoper is [...] maar dat is niet waar” (interview 1)). Bovendien stelde men zich vragen bij de praktische meerwaarde van zo’n innovaties: zal men ingeval van flexibele woonvormen wel gebruikmaken van de mogelijkheden die worden aangeboden, of zal alle inzet een maat voor niets zijn?

Een andere visieverandering betreft de verbreding van de insteek van Codak. Terwijl men initieel vooral een specifiek project op een specifieke site voor ogen had, spreekt men nu eerder over een model dat op diverse



sites en in diverse contexten toepasbaar zou moeten zijn. “We noemen het **niet langer een project, maar eigenlijk meer een model**. [...] Het is eigenlijk een soort raamkader dat dan hopelijk toepasbaar is voor allerlei sites. [...] Eigenlijk ging het over ‘op dit blokje, op die site, gaan we dit bouwen, met zoveel appartementen etc.’. Nu is dat niet meer het geval” (interview 1). In de motivering van een ontwerpbesluit van de Gentse gemeenteraad van 17 december 2018 (Stad Gent, 2018b) wordt gesteld dat die omslag in overleg met de diverse betrokken partijen gebeurde, tijdens de vastgoedontwikkeling van het project in 2017 en 2018. De ambitie om een model voor toekomstige projecten te vormen, werd ook al onderschreven in de aanvraag voor de proefomgeving. Het gaat dus eerder over een geleidelijk veranderende of versterkende nadruk op het uitwerken van een algemeen model dan om een plotsklapse ommekeer. De aangepaste focus gaf aanleiding tot een aanpassing van de basisovereenkomst die de Stad Gent en SoGent hadden afgesloten.

De werkdefinitie van het **zogenaamde ‘model Codak’**, wordt omschreven als het “beter mogelijk maken van betaalbaar bouwen, wonen en beheren in Gent” (interview 1). Om elk van die elementen ook waar te kunnen maken, beseft men dat er op vele flanken zal moeten worden ingezet: een aanpassing van de regelgeving op lokaal, Vlaams en federaal niveau, inzetten op het dempen van onder meer de grondprijs en bouwkost, nadenken over de vraag hoeveel en op welke manier we willen bouwen (en hierbij het bestaande durven herdenken), het nadenken over de doelgroep, beheers- en onderhoudskosten en het eigenaarsmodel, ... (interview 1). Deze opsomming wijst er opnieuw op dat projecten zoals Codak zich op het kruispunt van beleidsniveaus en -domeinen bevinden, en dat ook heel wat vraagstukken opduiken die losstaan van de regelgeving. Opvallend is dat de geïnterviewde aangaf dat men al het verst staat met de aanpassing van het bestaande regelgevende instrumentarium, en dan vooral met de aanpassing van de lokale regelgeving (al blijft dit aandacht en energie vereisen, zie onder).

Ook over de **invulling van het eerste concrete project** dat dit Codak-model in de praktijk zal brengen (het project op de site Meulestede), rijpten de geesten. Het initiële idee om alle appartementen aan de laagste prijzen te verhuren (via SVK, HuurinGent, of anderen), kreeg intern tegenwind. Sommigen vrezden voor de leefbaarheid in de wijk, die onder druk zou komen te staan door de concentratie van probleemgroepen die voor overlast zouden zorgen. “Dus het idee is nu zelfs veel meer om een heel stuk te nemen, een park te maken en het groen in het midden te behouden en dat er rondom rond appartementen zijn” (interview 1).

Naast die veranderende insteek, **veranderde ook de rol** die de dienst Wonen van de Stad Gent zichzelf toedichtte: “We waren zelf **te veel zelf projectontwikkelaar** aan het spelen. Terwijl wij dat eigenlijk niet moeten doen. Wij moeten wél de mogelijkheden creëren voor een projectontwikkelaar die al jarenlang die ervaring heeft en goed genoeg weet wat of hoe hij wil bouwen” (interview 1). Vandaag dicht men zichzelf eerder een richtinggevende rol toe, eerder dan een leidende rol, waarbij de Stad bouwprojecten niet per se zelf opzet, maar vooral bouwprojecten die in de stijgers staan in een bepaalde richting stuurt: “Eigenlijk zouden we graag hebben dat er zaken gebouwd worden, maar dat wij daarbij dan zeggen: Als je bouwt, moet je het voor die doelgroep doen en aan die huurprijs” (interview 1).



4.4.5 Blijvende uitdagingen en vooruitblik

Zoals eerder vermeld, werd **eind 2017 de Taskforce Wonen** opgericht in het licht van de wooncrisis in Gent. Stadsdiensten, het middenveld, private actoren en sociale woonactoren werken er in zes werkgroepen aan oplossingen op korte en lange termijn. Codak is één van de projecten die op lange- en middellange termijn aan de ambities van de Taskforce moet bijdragen.

Omwille van het uitvallen van het personeelslid van de Dienst Wonen van de Stad Gent, lag het project in 2018 zo'n zes à acht maanden stil. In september 2018 werd een nieuwe medewerker aangesteld, waardoor het project terug vooruitgang kon maken. Ondertussen werd ook ingezet op het **wegwerken van een aantal regelgevende beperkingen**. Zo werd bijvoorbeeld een seminarie opgezet, waarin samen met de dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning (Stad Gent) en anderen wordt gewerkt richting een aanpassing van het algemeen bouwreglement. In het **seminarie** worden drempels geïdentificeerd (lokale regelgeving zoals de parkeernorm, de gemiddelde netto-oppervlaktes, etc.), met het oog op het wegwerken ervan. Bij het aanpakken van die drempels lijken opnieuw een aantal niet-institutionele factoren van belang te zijn, zoals het menselijk contact tussen actoren en de manier waarop de hand wordt gereikt naar bepaalde sleutelfiguren (interview 1). Zoals ook in het CLT-project het geval was, zal men ook een aanpassing van de regelgeving op andere niveaus vragen. "Dan is het ook wel de vraag die we zullen stellen vanuit Gent naar Brussel: Gent is bezig, Antwerpen is bezig, Brugge is bezig, heel wat andere steden zijn bezig in België. Waarom denk je op federaal niveau niet eens na? [...] We zullen wel die vraag stellen, maar je weet ook dat dat absoluut geen garantie is" (interview 1).

Een andere uitdaging waarvoor men staat, en die de moeizame uitwerking van het project mee helpt verklaren, is de **maatschappelijke mentaliteit waartegen het project aanbotst**. Eén voorbeeld daarvan is het wijdverspreide idee dat het huren van een woning een minderwaardig alternatief is voor het kopen van een eigen woning. "We moeten in Vlaanderen af van het idee dat huren een tweederangsoptie is ten aanzien van kopen. Het zou eigenlijk zo moeten zijn dat kopen één optie is, en huren een andere optie is. Het idee van de Belg met de baksteen in de maag leeft nog veel te hard. Dat moet er in de loop van de tijd uit. In de ons omringende landen is de huurmarkt veel groter. Huren is er een keuze, geen schande. In België is het dat wel, en dat moet eruit" (interview 1). Een andere mentale grens waarmee rekening moet worden gehouden, is de weerzin die leeft om bepaalde voorzieningen te delen. "Dat is voor ons ook een interessante denkoefening. Wij kunnen wel vaak zeggen dat het op die of die manier veel meer betaalbaar zou zijn, maar je kan een fantastisch betaalbaar project neerzetten terwijl er niemand in woont. Bijvoorbeeld één badkamer voor tien gezinnen, dat zou veel betaalbaarder zijn. Maar wil jij [...] een badkamer delen met tien andere gezinnen? Dat gaat niet. [...] Jouw wasmachine en droogruimte, ik denk niet dat dat op dit moment in Vlaanderen een probleem is om dat gemeenschappelijk te hebben [...]. Die fietsenberging ook. Die living wordt al moeilijker. En die badkamer, daar begin ik zelfs niet over" (interview 1). Een ander voorbeeld is de mentaliteit ten aanzien van coöperatief wonen.¹⁷ Dat zou in bijvoorbeeld Zürich al stevig ingeburgerd zijn, terwijl het "in België nog zeer weinig

¹⁷ Het grote voordeel van een coöperatie schuilt er volgens de geïnterviewde (interview 1) in dat er in zo'n constructie slechts één eigenaar is. Dat maakt het voor de stadsdiensten beter beheersbaar dan een appartementencomplex met diverse eigenaars.



voorkomt. Coöperatie voor groenten enzoverder, dat wel. Maar voor wonen? Wooncoöperatieven zijn er nog bitter weinig. [...] Maar het is iets dat één keer ingang moet vinden” (interview 1).

In januari 2019, toen het interview werd afgenomen, werd een **vooruitblik** gegeven op de verdere uitwerking van Codak. De ambitie is “in een eerste fase het seminarie afwerken, zodat we concreet zicht krijgen op dat stedenbouwkundige instrumentarium. We moeten meer weten over coöperatieven, zodat we beter weten hoe dat juist in elkaar zit, moet worden opgericht, ... En we moeten zeer grote studies doen over het uitschrijven van tenders” (interview 1). Tenders zijn een vorm van competities die men wil lanceren om projectontwikkelaars te selecteren voor specifieke projecten (vergelijkbaar met openbare aanbestedingen). Bij het uitwerken van die ambities wordt het opnieuw belangrijk terug te kunnen vallen op een stevig netwerk: “En daar gaan we juristen bij nodig hebben. Want de grote en terechte angst van veel mensen is dat als je een publieke wedstrijd uitschrijft, de grootste cowboy ook nog zal meedoen. Dus we moeten er echt voor zorgen dat we niet in situaties terecht komen waarbij er een of andere malafide ontwikkelaar zegt dat we dit of dat leertje niet goed hebben gelezen en dat hij toch dat of dat mag bouwen” (interview 1).

Volgens het ‘Addendum bij de subsidieovereenkomst tussen het stadsbestuur van Gent en SoGent voor advies, begeleiding en ondersteuning in de vastgoedontwikkeling CODAK voor werkingsjaren 2017-2020’, zal tegen het eind van 2020 een grondpositie en projectlocatie zijn bepaald, een technische en financiële haalbaarheidsstudie worden uitgevoerd, een bouwprogramma, bestek en verkoopsvoorwaarden worden opgesteld, en een aanbesteding worden georganiseerd. Bovendien zou men dan ook een algemeen vastgoedmodel moeten hebben ontwikkeld.

4.5 EEN ANALYSE MET SNM

Op basis van bovenstaande gegevens werken we verder richting een antwoord op de onderzoeksvraag die bij deze casestudies centraal staat: **“Welke rol spelen interne niche processen en niche-regime interacties (waaronder regulering) in de opzet, de uitvoering en de uitkomsten van experimenten?”** Zoals gesteld baseren we ons daarvoor op inzichten uit Strategisch Niche Management (SNM). In lijn met de analyse van de eerste case (rond de thuislevering van medicijnen), bespreken we achtereenvolgens de twee factoren die volgens het SNM een belangrijke invloed hebben op niches en experimenten: niche-regime interacties en interne niche processen.

4.5.1 Niche-regime interacties

Zoals het geval was bij de case rond de thuislevering van medicijnen, lijkt ook de drempel voor experimentele woonvormen in de eerste plaats te bestaan uit de **institutionele structuren en regels**. Zoals blijkt uit bovenstaande analyse (en specifiek punt 4.1), werd de regelluwe zone voor experimentele woonvormen vooral opgericht vanuit de volgende idee: het Vlaamse woonlandschap kent allerlei problemen en uitdagingen (schaars woonaanbod, hoge prijzen, gebrek aan ruimte, ...), regelgeving is de drempel die oplossingen voor die



problemen tegenhoudt (alternatieve woonvormen botsen op het wetgevend kader), en regelluwte kan die drempel wegwerken. Het grootste probleem situeerde zich op vlak van de toewijzingsregels, “die zijn geënt op een traditioneel publiek, dus één persoon per woning, weinig aandacht voor samenleven, ... [...] Dat is nu zo één van de reacties die we krijgen vanuit een aantal van de geselecteerde projecten: Moesten de toewijzingsregels generiek veel eenvoudiger en passender zijn voor bijvoorbeeld gemeenschapswonen, dan zouden regelluwe zones of experimenteerruimte niet nodig zijn” (interview 4).¹⁸

Regels als probleem, regelluwte als oplossing. Het is duidelijk dat het huidig regelgevend kader op bepaalde vlakken tekortschiet of beperkend werkt, maar onze analyse van de diverse projecten toont ook aan dat de praktijk een stuk complexer is dan de idee dat regels sowieso het probleem zijn, en regelluwte sowieso de oplossing is. Wat zijn belangrijke vaststellingen?

- **Regels spelen op diverse niveaus én binnen diverse beleidsdomeinen een rol.** “De proefomgeving [...] sluit uiteindelijk maar op één specifiek beleidsdomein, binnen de Vlaamse overheid dan nog, aan. [...] Wat we [...] merken – zowel in deze projecten maar ook in andere projecten van cohousing – is dat obstakels zich vaak, en eigenlijk *vaker* op andere beleidsdomeinen situeren” (interview 4). De projecten stootten op zowel lokale, provinciale, Vlaamse als federale regels: de regelgeving op vlak van ruimtelijke ordening, socialezekerheidswetgeving, bevolkingsregisters, ... “Onze proefomgeving mikt op één zeer bepaald beleidsdomein, maar daarmee zijn de obstakels in andere beleidsdomeinen uiteraard niet verholpen” (interview 4). De noodzakelijke afstemming zou kunnen worden gezocht in samenwerkingsakkoorden (bijvoorbeeld Vlaams-Federaal) of vormen van overleg (ook met lokale overheden). Initiatiefnemers zijn in dat opzicht cruciaal: “Ik denk dat de eerste stap is dat er zich een duidelijke trekker van het overleg aanbiedt. Want dat is vaak het probleem met zaken die zich op verschillende niveaus situeren: dat iedereen wel aanvoelt dat die afstemming er niet is, maar dat niemand zich geroepen voelt om dan effectief die coördinatie op te nemen. [...] Ik denk dat het belangrijk is dat zich iemand echt aangesproken voelt – ook al is zijn deeltje van het werk maar een klein stukje in die puzzel van obstakels – om daar toch het heft in handen te nemen en die coördinatie op te nemen en het engagement aan te gaan om dat overleg te organiseren” (interview 4).
- **Regels veranderen doorheen de jarenlange uitwerking van projecten**, wat constante aandacht en opvolging van initiatiefnemers vereist (zoals duidelijk werd in de CLT-case) en projecten in de problemen zou kunnen brengen.
- **De aanwezigheid van regels is niet per se belemmerend.** Regels kunnen zowel afschrikken door onzekerheid te creëren (zo stapten een aantal sociale huisvestingsmaatschappijen niet mee in het CLT-

¹⁸ Ook andere regelgevende obstakels werden opgemerkt. Sommige daarvan werden ondertussen reeds aangepast, waardoor regelluwte vandaag niet meer nodig is. Een voorbeeld daarvan is “dat er vanuit de VMSW (Vlaamse maatschappij Soiaal Wonen) geen adequate financiering was voor gemeenschappelijke leefruimtes. Inmiddels is dat, sedert 2018, wel verholpen [dankzij de nieuwe richtlijnen van de VMSW]” (interview 4).



project omwille van de onzekerheden in de regelgeving rond sociale woningbouw; zie CLT Gent, 2012, p. 187) als zekerheid bieden en zo stuwend werken. Dat laatste geldt ook voor de regelluwe zone: de zekerheid die deze biedt, stelde bijvoorbeeld de groep achter het cohousingsproject Waasland gerust, en stuwde het project zo verder vooruit (het nam bijvoorbeeld ook de terughoudendheid weg om een vijftienjarig contract met een SVK aan te gaan). Bovendien kan ook het gebrek aan een duidelijk regelgevend kader beknottend zijn. Dit werd ook erkend in bijvoorbeeld de studie van het Steunpunt Wonen en de resolutie van het Vlaams Parlement (De Vroe et al., 2015; Van den Houte, Ryckewaert, Delbeke & Oosterlynck, 2015). Voorbeelden van regelgevende hiaten die de administratieve en juridische uitwerking van projecten bemoeilijkten, zijn het feit dat CLT geen erkende woonvorm is, het lang uitblijven van een definitie van gemeenschappelijke woonprojecten in de Vlaamse Wooncode, ...

- **Als regels al belemmerend werken, maken ze niet zozeer experimentele woonvormen *an sich* onmogelijk, maar maken ze eerder een specifieke invulling ervan moeilijk realiseerbaar.** Men kan binnen het huidig wetgevend kader CLT's, cohousingsprojecten, etc. opzetten (weliswaar mits enige expertise en met bepaalde juridische beperkingen). Vooral de invulling van die projecten blijkt op de regelgeving te botsen, met name de keuze om enerzijds met sociale verhuurkantoren of sociale huisvestingsmaatschappijen te werken, maar anderzijds ook zélf een bewonersgroep samen te willen stellen. Dat is een belangrijke nuance. Experimentele woonvormen zijn niet onmogelijk zonder regelluwte. "Niets houdt hen op dit moment tegen om een architectuur te hanteren die veel meer inzet op kleinere woonunits, gemeenschappelijke leefruimtes en dergelijke meer" (interview 4). Regelluwe zones maken het wel eenvoudiger ze te realiseren en maken dat initiatiefnemers meer inhoudelijke speelruimte krijgen (en bijvoorbeeld sociaal huren/wonen kunnen combineren met vrije groepssamenstelling).

Naast de (complexe) rol van regelgeving, wijst SNM ook op het belang van **dominante actoren en netwerken** voor het al dan niet slagen van experimenten en niches. In het geval van de experimentele wooncases die werden onderzocht, valt op dat de laatste jaren een relatieve eensgezindheid is gegroeid onder verschillende actoren over het feit dat experimentele woonvormen een plaats in ons woonlandschap verdienen. Dat de overheid – een van de dominante actoren bij uitstek – een RLZ introduceert en daarbij aangeeft op die manier dergelijke woonvormen te willen stimuleren, en dat in het geval van het Codak-project de lokale overheid zelfs de initiatiefnemer is van het project, is illustratief voor het feit dat er geen manifeste botsing (meer) is tussen de dominante actoren en de opkomende niche. Expliciete gevallen van weerbarstige dominante actoren werden niet gevonden, wat wellicht een gevolg is van het feit dat overheden en private actoren dergelijke alternatieve woonvormen steeds meer omarmen (zie onder). Wel is de interactie met deze dominante actoren cruciaal om projecten vooruit te stuwten, zoals verder wordt besproken (bij de analyse rond het belang van netwerken).

De beschikbare **technologie en infrastructuur** lijkt daarentegen een grotere rol gespeeld te hebben. Om de basisbeginselen van alternatieve woonvormen in de praktijk te brengen (compact, collectief, coöperatief, ... bouwen en wonen), zo werd meermaals opgemerkt, moesten architecten, projectleiders, bouwheren en andere



betrokkenen buiten de klassieke kaders werken. Infrastructurele beperkingen, in het bijzonder de beperkte beschikbaarheid van gronden en panden, werden als belemmerende factoren gezien – zoals bijvoorbeeld ook aangebracht in de studie van het Steunpunt Wonen (Van den Houte, Ryckewaert, Delbeke & Oosterlynck, 2015). Terwijl experimentele woonvormen worden genoemd als een oplossing voor deze schaarste, worden zij er dus evengoed als andere projecten mee geconfronteerd.

Wat nog meer lijkt te hebben meegespeeld, en dan vooral in de negatieve zin, zijn een aantal **dominante denkwijzen en discoursen**. Elk van de geanalyseerde projecten moet opboksen tegen wijdverspreide misvattingen en diep ingebakken traditionele denkpatronen. Werken aan de ‘culturele en politieke gedragenheid’ lijkt cruciaal te zijn voor de verdere opschaling en verspreiding van experimentele woonprojecten. Cohousing wordt nog al te vaak geassocieerd met communes van hippies, verdichting wordt gezien als een aanval op de open en groene ruimte, het Codak-project moet opboksen tegen het idee dat huren als een minderwaardige optie wordt gezien ten aanzien van het kopen van een woning, coöperatief wonen is nog allesbehalve ingeburgerd en alternatieve woonvormen lijken te botsen met de “baksteen in de maag” van de Vlaming. Die heersende visies op bouwen en wonen bleken vooral de kandidatenwerving te bemoeilijken (wat op zijn beurt de voortgang van de projecten in het gedrang bracht), en dat ondanks de verre gaande inzet van de initiatiefnemers om hun projecten uit te dragen en kandidaat-bewoners te werven (infomarkten, folders, lezingen, deur-aan-deur bezoeken, ...). Ook het huidig regelgevend kader, zo werd opgemerkt bij de Codak-case, lijkt van die heersende denkwijzen te vertrekken, en is nog sterk afgestemd op traditionele woonvormen. Dat nuanceert de hogervermelde eensgezindheid tussen dominante actoren en de niche-trekkers enigszins. Toch werden ook enkele hoopgevendende signalen opgevangen. Zo bleek uit de CLT-case dat een boodschap en visie wel degelijk kan worden overgenomen (door de bouwmeester, andere steden, etc.), als er voldoende consequent op wordt gehamerd en als deze boodschap voldoende wordt herhaald (interview 2). Heersende opvattingen zijn met andere woorden vatbaar voor verandering.

Hetzelfde geldt voor een aantal **routines en dominante praktijken** – die eveneens een factor van belang zijn voor het verloop van experimenten en niches. De alternatieve doelstellingen en aanpak die de experimentele woonprojecten kenmerkt, zijn niet steeds te realiseren aan de hand van de gangbare praktijken. Compact en duurzaam bouwen noopte bijvoorbeeld tot een denkoefening die uitmondde in de beslissing om in de hoogte te bouwen (Cohousing Waasland). Ook de klemtoon die de projecten leggen op participatie en deliberatie van en onder bewoners dwong architecten, aannemers en anderen ertoe af te wijken van de gangbare werkwijzen. Hoewel dit een rol speelde, bleek dit in geen van de projecten een echt onoverkomelijke drempel te zijn. Een andere dominante praktijk dook op in de CLT-case: de gangbare lezing of toepassing van regelgeving als een (informeel) gegroeide praktijk, bleek de ruimte die het project genoot te bepalen. Of nog: wat mogelijk is binnen de huidige regelgeving hangt ook af van de gangbare interpretatie ervan. Uit een mail die men had ontvangen van de VMSW, bleek dat men de voordelige leningen waarop men hoopte misschien ook zonder regelluwe zone zou kunnen hebben bekommen. Niet zozeer de regelgeving op zich, maar wel de strikte interpretatie ervan bleken hier dus een drempel te zijn.



4.5.2 Interne niche processen

Naast de interactie tussen niche en regime, spelen ook een aantal processen binnen de niche een belangrijke rol voor het verloop en de slaagkansen ervan. In onze analyse komt duidelijk naar voor hoe belangrijk het is duidelijke **verwachtingen en visies** uit te werken, te verwoorden en uit te dragen. In algemene zin waren de diverse visies waarmee actoren aan de projecten begonnen relatief gelijklopend: men ging voor een betaalbaar, duurzaam, compact, collectief woonproject. Die relatieve eensgezinde ambitie werd ook consequent verwoord en uitgedragen (via bijvoorbeeld folders, infostanden, ...). Het expliciteren en uitdragen van de basisvisie waarop de projecten gestoeld zijn, is belangrijk om misvattingen tegen te gaan en zo bewoners te engageren, een netwerk uit te bouwen en middelen te verzamelen – en dus om het project van de grond te krijgen (conform de SNM-literatuur). Het vormingstraject dat in het CLT-project werd opgezet om potentiële deelnemers een helder beeld te geven van de projectvisie, toont aan dat dissonantie over de fundamentele uitgangspunten van projecten ook actief kan worden vermeden. Terwijl de eensgezindheid over de algemene uitgangspunten eerder groot was, bleek er over de specifieke uitwerking van de projecten vaker onenigheid te ontstaan. Onze analyse toont aan dat die botsende visies, en vooral de synthese die eruit voortkomt, cruciaal is voor het verder projectverloop. Een duidelijk voorbeeld hiervan kan worden gevonden in het project cohousing Waasland. De onenigheid over de doelgroep (de investeerder wil focussen op vluchtelingen, anderen gaan liever voor een bredere doelgroep) mondde uit in de beslissing via sociale verhuurkantoren te werken. Het is deze oplossing die de groep aan de strikte toewijzingsregels heeft gebonden, waarop men over is gegaan tot de aanvraag van een regelluwe zone. Of hoe een compromis tussen visies binnen het netwerk het projectverloop fundamenteel kan bepalen. Ook het Codak-project, dat doorheen de jaren diverse bepalende veranderingen doormaakte, kan hier als voorbeeld worden aangehaald.

Een andere kloof tussen de visies van partners betreft de **doelstelling van de RLZ** op zich. Volgens het Agentschap Wonen-Vlaanderen heeft de RLZ een tweeledige functie: (1) De mogelijkheid bieden om concrete projecten te realiseren, en (2) Projecten input laten geven op basis waarvan de regelgeving kan worden aangepast. Deelnemers zouden te veel gebrand zijn op de eerste doelstelling, terwijl net de tweede doelstelling voor het Agentschap het interessantst is. “Vooral dat laatste [de leerfunctie voor aanpassingen aan de regelgeving] wil ik toch ook beklemtonen. Want dat wordt, en ook bij de projecten die wij ondersteunen, vaak weleens vergeten. Ze hebben de regelluwte, hun project kan gerealiseerd worden, ze hopen dat het dan verlengd wordt of generiek wordt. Maar om die stap te kunnen zetten hebben wij ook wel input nodig vanuit de projecten in die regelluwe zones om een meer passende wetgeving tot stand te brengen” (interview 4).

Nog belangrijker, en wellicht de meest bepalende van alle factoren, is **het sociaal netwerk** dat men rond de niche weet op te bouwen. Het opbouwen van een stevig netwerk lijkt een noodzakelijke voorwaarde voor succes te zijn. Niet alleen is het onoverkomelijk, gezien de complexiteit van dossiers (diverse en steeds veranderende regelgeving op diverse niveaus, talloze actoren en factoren werken in op de dossiers, ...). Ook versterkt een netwerk het experiment inhoudelijk: het biedt de kans expertise en ervaring te delen (hetgeen in elk van de cases als cruciaal werd beschouwd). Ten derde versterkt een netwerk ook het wervend potentieel van



experimenten. Hoe meer betrokkenen, hoe meer betrokkenen het project bekendheid kunnen geven en kunnen uitdragen. Tot slot vergroot een netwerk ook de kans dat men een breder, projectoverschrijdend eisenpakket kan realiseren. Voorbeelden van pogingen om ‘samen sterk’ bijvoorbeeld aanpassingen van de regelgeving af te dwingen bij overheden, zijn het Vlaamse CLT-platform (die onder meer een eisenbundel opstelde naar aanleiding van de verkiezingen) en het seminarie dat in Codak werd opgezet (met als doel het algemeen bouwreglement aan te passen).

De grootste uitdaging bij het uitbouwen van zo’n netwerk, bleek de kandidatenwerving te zijn. De moeilijkheden die de projecten ervaarden om voldoende enthousiaste bewoners aan te trekken, wijzen op de fragiliteit van de netwerken in de onzekere en risicovolle beginfase van de projecten. De oorzaak hiervan lijkt een combinatie te zijn van externe factoren (risico’s, gebrek aan voorbeelden, wijdverspreide misvattingen, ...) en interne factoren (zelf opgeworpen drempels voor deelname, zoals de veeleisende intredingsprocedure bij het CLT-project). Veel hangt ook af van de opportuniteiten die zich aandienen. Zo kreeg het CLT-project de kans een breed netwerk uit te bouwen door de deelname aan het pilootprojecten coöperatief ondernemen en collectief wonen. Wervingsproblemen bleken een vlotte projectontwikkeling in de weg te staan (zie bijvoorbeeld het uitstellen van de spaargroep in het CLT-project), en noopte de initiatiefnemers van de projecten ertoe nieuwe initiatieven te nemen (bijvoorbeeld de keuze om huurwoningen aan te bieden in het project cohousing Waasland; de beslissing om niet elke stap met de volledige bewonersgroep te doorlopen in het CLT-project).

De uitbouw van een netwerk lijkt zichzelf te versterken: deelnemers treden op als ambassadeurs en engageren zo anderen; meer deelnemers hebben, zorgt zo voor nog meer deelnemers. Toch mag niet alleen naar de kwantiteit van een netwerk worden gekeken (hoeveel partners en actoren zijn betrokken), maar moet ook de kwaliteit van een netwerk in rekening worden gebracht: het engagement, de talenten en de zelfstandigheid van deelnemers en partners blijkt experimenten wel degelijk te kunnen versterken. Een voorbeeld hiervan is het cohousingsproject Waasland, dat duidelijk baat had bij het feit dat bewoners weinig begeleiding nodig hadden, hun eigen kennis en talenten volop wisten in te zetten, etc.

Tot slot werd het verloop van de experimenten mee bepaald door de **leerprocessen** die de actoren doormaakten. Een aantal cruciale koersveranderingen werden opgemerkt, en vaak waren deze veranderingen ingegeven door aanslepende problemen (zo besliste men in het cohousingsproject Waasland 2 van de 22 units te verhuren, om tegemoet te komen aan de moeite die men ondervond om een bewonersgroep samen te stellen). Durven veranderen en aanpassen lijkt hier de boodschap te zijn. Uit de analyse bleek dat er soms opportuniteiten opduiken, die projecten de kans geven om al in een vroeg stadium te reflecteren over hun koers en keuzes. Het CLT-project kreeg die kans dankzij de haalbaarheidsstudie die moest worden uitgewerkt. Toch kunnen leerprocessen ook worden doorgemaakt zonder dergelijke kansen. Zo was het Codak-project het beste voorbeeld van een project waarbij men er niet voor terugdeinsde zaken te herdenken. Het project maakte in diverse opzichten fundamentele veranderingen door: van specifiek bouwproject op één site naar een breder model, een rolverandering van een al te groot projectontwikkelaars-gehalte naar een facilitator, van een alomvattend project naar een meer realistische ambitie (zonder veeleisende modulaire en flexibele insteek), en



van het idee om alle appartementen aan de laagste prijzen te verhuren naar een meer gedifferentieerde aanpak (en doelgroep). Met elke aanpassing kwam het project iets dichterbij de finale vorm die het stilaan hoopt te bereiken.

4.6 VOORLOPIGE CONCLUSIES

Welke antwoorden biedt de bovenstaande analyse op de vraag die bij deze casestudies centraal staat: Welke rol spelen interne niche processen en niche-regime interacties (waaronder regulering) in de opzet, de uitvoering en de uitkomsten van experimenten?

Op basis van de bestudeerde projecten kan in elk geval worden gesteld dat de **slaagkansen van experimentele woonprojecten niet enkel afhankelijk zijn van regelgeving of regelluwte**. Die slaagkansen lijken daarentegen een product te zijn van vele factoren, waarvan regelgeving én het gebrek eraan slechts enkele voorbeelden zijn. Binnen het regelgevend kader is vaak meer mogelijk dan initieel gedacht, en het is niet zo dat het bestaande wetgevende kader de experimentele woonvormen op zich onmogelijk maakt (het feit dat diverse projecten al jaren vóór er sprake was van regelluwte werden uitgewerkt, illustreert dit goed). Wel bemoeilijkt het bepaalde invullingen van die woonvormen, zoals een CLT- of cohousingsproject *waarbij met sociale huur wordt gewerkt*. Evengoed – of misschien zelfs meer – blijken de projecten te botsen op het gebrek aan een helder regelgevend kader (zoals het feit dat CLT's niet als woonvorm in de Vlaamse Wooncode zijn erkend), heeft men te kampen met een aantal hardnekkige misvattingen over alternatieve woonvormen in de publieke opinie, en een kandidatenwerving die meer tijd en energie vroeg dan voorzien. Ondanks een relatief gunstige context waarin lokale actoren en machtige spelers zoals overheden en investeerders – vanuit allerlei bezorgdheden en ambities, gaande van duurzaamheid tot betaalbaarheid – het idee van experimentele woonvormen omarmen, werden bepaalde projecten er zo toe gedwongen nieuwe paden te bewandelen. Durven veranderen lijkt dan de boodschap te zijn. Wellicht nog belangrijker dan het doormaken van dergelijke leerprocessen, is het uitbouwen van een netwerk dat zowel kwantitatief als kwalitatief sterk staat. Bovenstaande analyse laat er geen twijfel over bestaan: sociale netwerken dragen op verschillende wijzen bij aan de versterking van experimenten en niches, en vormen zonder meer een noodzakelijke voorwaarde om ze van de grond te krijgen (en houden).

Zoals het geval was bij de case rond de thuislevering van medicijnen, is het ook bij deze experimentele woonprojecten belangrijk stil te staan bij de vraag wat het **centrale vraagstuk** is waarrond een experiment wordt opgebouwd. Er is reeds gewezen op het feit dat deze experimentele woonvormen *op zich* niet onmogelijk zijn binnen het regelgevend kader. Men kan zich dus afvragen of het wel zo is dat de centrale vraag bij deze experimenten was “hoe experimentele woonvormen kunnen worden gerealiseerd of gefaciliteerd”. Deze vraag was van belang, en diverse gevraagde afwijkingen wijzen daar ook op (bijvoorbeeld afwijkingen op de oppervlakenorm). Toch lijken andere vragen pertinentier te zijn (geweest), zoals de vraag “hoe men experimentele woonvormen voldoende betaalbaar of wervend maakt”. Het is vooral die vraag die noopt tot samenwerking met bijvoorbeeld sociale verhuurkantoren. En het waren vooral de gevolgen van die



samenwerking (in het bijzonder de strikte toewijzingsregels) die op hun beurt aanleiding gaven tot de aanvragen voor regelluwe zones.

Ook hier kan dus worden gewezen op het belang van een **goede systeemanalyse** bij de opzet van experimenten. Het identificeren van de moeilijke knopen in een systeem, het zoeken naar experimenten die deze knopen kunnen ontwarren, en het betrekken van de juiste actoren is een cruciale opgave. Met enige voorzichtigheid kunnen we stellen dat zo'n uitgewerkte analyse hier waarschijnlijk tot andere vragen en antwoorden zou hebben geleid.

Een andere belangrijke opmerking betreft de **regeling die experimenten moeten volgen na afloop van de regelluwe zone**. Volgens het decreet van 24 februari 2017 dat de proefomgeving voor experimentele woonvormen instelde, moeten deelnemende projecten zich na afloop van de tijdelijke regelluwe zone terug volledig schikken naar de vigerende wetgeving. Indien de regelluwe zone succesvol was door belemmerende regelgeving bloot te leggen, en indien de overheid daarop beslist om die regelgeving aan te passen, kunnen de experimentele woonprojecten zonder meer voortbestaan. Indien dit niet het geval is, moeten projecten zich echter op de nodige vlakken aanpassen.¹⁹ Al in 2016 merkte de Vlaamse Woonraad in haar advies op het voorontwerp van decreet op dat het "niet duidelijk [is] of het conformeren aan de regelgeving wel steeds mogelijk is" (Vlaamse Woonraad, 2016). Eenzelfde geluid is te horen in de academische literatuur. Zo stelt Ranchordás (2013, p. 14) bijvoorbeeld: "In een ideale wereld zou de wetgever minder geslaagde experimenten moeten kunnen annuleren en daarmee de tijd als het ware terugdraaien. De vraag blijft echter of dat wel altijd mogelijk is." Tijdens ons onderzoek van de deelnemende projecten die onder de loep werden genomen, werd nergens de bezorgdheid over de situatie *na* de RLZ geuit. Die bezorgdheid werd wel al opgepikt door het Agentschap Wonen-Vlaanderen: "Je zit met twee aspecten. Je zit met die gebouwen. [...] En dan is dat inderdaad niet evident om u daaraan aan te passen. Dus zeker wat de bakstenen betreft, zeg maar, is dat niet evident. Maar er zijn weinig projecten in die situatie. Een ander punt is als het om de mensen gaat. [...] En we horen nu toch wel al enige bekommernis: Als dat nu goed werkt, hoe zal dat dan verlopen na de proefperiode? Gaan wij dat dan toch volgens de chronologie van inschrijving [moeten werken] in het geval van sociale huisvesting of volgens de punten van woonnood [moeten werken] als het gaat om sociale verhuurkantoren? Dat is toch wel een opmerking die we al een aantal keer gehoord hebben" (interview 4).

Daarnaast valt het niet uit te sluiten dat bepaalde potentiële kandidaten voor deelname aan de regelluwe zone hierdoor zijn afgeschrikt, en er daarom voor kozen geen afwijkingen op de Wooncode te vragen. Bovendien verandert het gebrek aan bezorgdheid over deze problematiek niets aan het feit dat diverse projecten eventueel in een lastig parket zullen komen indien de regelgeving niet wordt bijgesteld.

¹⁹ In het standaardaanvraagformulier tot deelname aan de proefomgeving voor experimentele woonvormen wordt ook gevraagd "een gedetailleerde opsomming [te geven] van de kosten verbonden aan het terug in regel stellen met de vigerende regelgeving na afloop van de proefomgeving." Dergelijk gedetailleerd overzicht opstellen is evenwel geen eenvoudige opgave, zeker gezien vele projecten nog moe(s)ten worden uitgedacht op het moment van de aanvraag. Uit deze studie blijkt dat projecten sterk kunnen evolueren doorheen de tijd, waardoor zelfs gedetailleerde ramingen sterk achterhaald kunnen worden.



Uiteraard moet de overheid aandacht hebben voor het gelijkheidsbeginsel, en eerder wees de Raad Van State er al op dat de tijdelijkheid van de afwijkingen – net als hun specifieke toepassingsgebied – cruciaal is (Raad van State, 63.130/3 van 16 mei 2018). Zo vreesde de Raad dat de machten die anders aan de Vlaamse regering worden gegeven erg ruim zouden zijn, en zelfs als bijzondere machten zouden kunnen worden gezien.

In welke situatie deelnemende projecten terechtkomen na de afloop van de RLZ, hangt uiteraard af van de vraag of de algemene regelgeving wordt aangepast. Om die vraag te beantwoorden, moeten op basis van de ervaringen met de RLZ de juiste lessen worden getrokken. RLZs zijn in dat opzicht experimenten die moeten aantonen of en waar de regelgeving (niet) moet worden aangepast. Ze hebben dus **een belangrijke leerfunctie**. De vraag wordt dan hoe men uit de RLZs de nodige lessen en conclusies kan trekken. Antwoorden blijken niet vanzelf te komen bovendrijven. Regelluwe zones leiden niet per se tot duidelijke antwoorden op de vraag hoe regelgeving best kan worden aangepast (en of dat überhaupt nodig is). Het Agentschap Wonen-Vlaanderen wees er bijvoorbeeld op dat deelnemers vooral gebrand zijn op de realisatie van hun project, en minder bezig zijn met het doorspelen van waardevolle inzichten en lessen aan de overheid (interview 4). Die beperkte input maakt het voor de administratie moeilijk om een duidelijk zicht te krijgen op de (dis)functies van zowel de RLZs als de wetgeving. Zowel binnen de overheid als binnen de deelnemende projecten blijft men zo zoekende. “Op vlak van toewijzing merken we dat heel wat van de projecten nog sterk zoekende zijn. Er is nog niet echt een duidelijk beeld van hoe dat daar regelgeving zou kunnen op worden afgestemd. Er zijn er die experimenteren met een soort van jury van medehuurders. [...] Anderen [...] werken dan eerder met een toewijzingscomité van experts uit diverse organisaties. [...] Maar één duidelijke lijn is daar nog niet in te trekken” (interview 4).

Op andere flanken blijkt men sneller lessen te kunnen trekken, wat echter voor een andere problematiek zorgt.. “Wat mij bijvoorbeeld opviel, is dat ondanks het feit dat de regelluwe zone vrij recent is [...] er toch wel een aantal projecten nu al ... ik noem dat “pseudoregelgeving” aan het creëren zijn. Door bijvoorbeeld de manier waarop zij [de proefprojecten binnen de regelluwe zone] woningen toewijzen te laten inschrijven in een lokaal gemeentelijk toewijzingsreglement” (interview 4). In deze gevallen blijkt men niet te wachten op een algemene aanpassing van de geldende regelgeving, en breidt men op eigen initiatief de RLZ uit. Hierdoor moet de administratie die toewijzingsreglementen opnieuw afkeuren.



5 IDEEËN VOOR INPASSEN VAN REGELLUWE ZONES EN EXPERIMENTREGELGEVING IN TRANSITIEBELEID

Zoals in de inleiding gezegd, is in beleidskringen de laatste jaren belangstelling gegroeid voor ER en RLZs. Het gevoel leeft dat bestaande regelgeving innovatie afremt en daardoor zowel kansen op economische groei als op nieuwe oplossingen voor problemen in mobiliteit, energie, wonen of zorg verloren doet gaan. Daarnaast is er de vaststelling dat de transities die we nodig hebben in een aantal maatschappelijke systemen – en die bijvoorbeeld de kern vormen van de Visie 2050 van de regering Bourgeois – baat hebben bij meer experimenteermogelijkheden. Flexibelere regelgeving zou daarbij kunnen helpen. Dit onderzoeksrapport past binnen onderzoekslijn 1 van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, waarbinnen onderzoek gebeurt naar hoe beleid met transities kan omgaan. Specifiek is de overkoepelende onderzoeksvraag voor dit rapport: **“Hoe kunnen regelluwe zones en experimentregelgeving een rol spelen in de opstart, versterking en opschaling van experimenten en niches voor transities, zoals bijvoorbeeld in de Visie 2050?”**. Het decreet op ER geeft de mogelijkheid in volgende legislatuur actief gebruik te gaan maken van het instrument ER en RLZ. Welke beleidsgerichte aanbevelingen kunnen we vanuit voorliggende onderzoek – zowel naar theorie als naar praktijkcases – doen?

5.1 ONDERZOEK OF EXPERIMENTREGELGEVING EN RLZ DE BESTE OPLOSSING ZIJN

Uit de praktijkcases blijkt dat er vaak meer mogelijk is binnen de bestaande regelgeving dan men denkt. Het is een vergissing te denken dat men enkel experimenten of niches kan opzetten of versterken met RLZs. Deze bevinding ligt in lijn met eerdere observaties uit binnen- en buitenland (zie bijvoorbeeld de conceptnota over ER en RLZs van de Vlaamse Regering (Bourgeois, 2017) en de vaststellingen die Rianne Jacobs deed over de situatie in Nederland (Knapen, 2018)). Een leeromgeving zoals de Green Deals kan hier meer inzicht geven.²⁰

Aanbeveling 1: Het is aangewezen voor elk geval te onderzoeken of experimentregelgeving en/of regelluwe zones wenselijk en noodzakelijk zijn, en oog te hebben voor de ruimte die de geldende regelgeving reeds biedt.

²⁰ In Nederland verstaat men onder de ‘Green Deal-aanpak’ de aanpak die erop is gericht allerhande knelpunten en mogelijkheden binnen de wetgeving te identificeren, knelpunten weg te nemen, te zorgen voor samenwerkingsverbanden en goede informatie, nieuwe markten te helpen creëren, etc. In Vlaanderen doelt men met de term ‘Green Deals’ op vrijwillige overeenkomsten tussen (privé)partners en de Vlaamse overheid om een groen project op te starten. De kennis en inzichten die de projecten opleveren worden in een eindrapport gepubliceerd (hetgeen verschijnt op de Green Deal website). Daarbij is ook de koppeling aan ER en RLZ mogelijk. Zo valt op de website van het departement omgeving te lezen: “In het kader van de Green Deal kan onderzocht worden om ‘experimenteerruimte’ of ‘regelluwe zones’ te creëren. Wat dit juist inhoudt moet in functie van het probleem bekeken worden. Zo kan bijvoorbeeld mogelijk ruimte geboden worden aan de soms moeilijke startfase van een innovatief project. Of op deze wijze kan een doorbraak of verandering op systeemniveau worden bereikt” (Departement Omgeving, n.d.). En nog: “Als een knelpunt binnen het regulier kader niet oplosbaar is, kan onderzocht worden of door experimentwetgeving of regelluwe zones een doorbraak mogelijk wordt.”



5.2 KOPPEL DE RLZS AAN DE OBJECTIEVEN DIE JE VOOROPSTELT

Vele studies gaan uitvoerig in op fundamentele rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheid, maar zelden wordt gewezen op een andere bezorgdheid: zorgen dat ER en RLZ hun doel niet voorbijschieten, en bijdragen aan datgene waarvoor ze zijn opgericht. Regelluwte betekent niet dat alles mogelijk wordt. Zo vormen de bestaande selectiecriteria reeds een belangrijk mechanisme waarmee bepaalde projecten expliciet worden geweerd. Wanneer de overheid ER en RLZ wil koppelen aan transitie, dan is het logische hoofddoel experimenten/niches op te zetten om transitie en systeeminnovaties te stimuleren. Bij de invoering van ER en RLZ moet dan uiteraard worden nagedacht over de manier waarop die koppeling gebeurt. Niet elke RLZ is met andere woorden zinvol; niet elk project dat binnen een RLZ wordt opgezet draagt bij tot de transitie die in het kader van Visie 2050 worden nagestreefd (en die in kader 1 van deze studie worden opgesomd). Zoals besproken in deel 1: wat er onder systeeminnovatie valt, is op zich niet neutraal te definiëren. In een transitieproces komt dat normaal gezien voort uit een discussieproces tussen betrokken actoren en wat zij aanduiden als centrale knelpunten ('systeemfouten') en beloftevolle oplossingen daarvoor. Rond die oplossingen worden dan experimenten en niches opgezet, met eventueel een aanpassing van regels. Hieruit kan een koppeling naar ER en RLZ gebeuren. Indien een inhoudelijke koppeling (zeer concreet bijvoorbeeld het opnemen van duurzaamheidsvereisten als selectiecriteria om aan een RLZ te mogen deelnemen) uitblijft, mag men niet verwachten dat projecten die van de RLZ gebruikmaken ook zullen bijdragen aan de doelstellingen die de overheid zichzelf stelt (in Visie 2050 of elders). Reeds in de conceptnota van de Vlaamse Regering uit 2017 (Bourgeois, 2017) werd erop gewezen dat het onderliggende maatschappelijke probleem en het politieke doel verduidelijkt moeten worden, zodat de keuze voor ER en RLZ voldoende gemotiveerd is.

Hierbij moet worden benadrukt dat de **overheid niettemin best doordacht omspringt met inhoudelijke selectie- of evaluatiecriteria bij RLZs**, omdat het risico bestaat dat zij de gegeven ruimte onmiddellijk terug inperken. Het kan uiteraard niet de bedoeling zijn creatieve en innovatieve projecten of projectkeuzes *a priori* uit te sluiten of te bemoeilijken. Bij het opstellen van de inhoudelijke criteria worden daarom best uitsluitend (algemene) doelstellingen of resultaten vooropgesteld (bijvoorbeeld 'ecologische woningen realiseren'), zonder de manier waarop die doelstellingen moeten worden gerealiseerd ook te verankeren (conform het model van 'doelregulering'). Omdat zo'n criteria grote invloed hebben, is het belangrijk dat ze worden bepaald in een transparant en doordacht proces.

Uiteraard kunnen meer verfijnde kaders wel als inspiratiebron gebruikt worden om na te denken over hoe concrete projecten vorm krijgen. Een voorbeeld van zo'n discussiekader dat projecten dat projecten kan toelaten voorbij algemene duurzaamheidsdoelstellingen te gaan, is in bijlage opgenomen.

Aanbeveling 2: Het is aangewezen de selectiecriteria voor de deelname van projecten aan een RLZ te koppelen aan de algemene doelstellingen die je als overheid vooropstelt (bijvoorbeeld duurzaamheid), daarbij te zorgen



voor voldoende abstractie zodat het evenwicht bewaakt blijft tussen inhoudelijke sturing en ruimte voor creativiteit en innovatie, en deze criteria vast te leggen binnen een transparant en doordacht proces.

5.3 HET SLAGEN VAN EEN PROJECT EN/OF NICHE HANGT NOOIT ENKEL AF VAN REGELGEVING

Het is een illusie te denken dat een RLZ sowieso tot succes leidt of omgekeerd dat regelgeving sowieso succes fnuikt. Uit de analyses blijkt dat vele factoren een rol spelen, waaronder ook de aanwezigheid van kwantitatief en kwalitatief sterke netwerken en de heersende opvattingen (misvattingen) binnen de samenleving. Daarnaast blijkt dat ook de afwezigheid van duidelijke regelgeving – en niet enkel de aanwezigheid ervan – een drempel kan vormen. Analysekers zoals SNM bieden handvaten om te analyseren hoe een project functioneert en in welke omgeving het terecht komt. Als er naar dat soort elementen onvoldoende aandacht gaat, raken niches niet van de grond, of er nu een RLZ is of niet. Dat impliceert ook dat RLZ en ER niet de enige beleidsopties zijn om niches en experimenten te versterken. Evengoed kan bijvoorbeeld worden ingezet op het aanmoedigen van netwerkvorming en expertisedeling tussen projecten, en op het informeren van het breder publiek.

Het feit dat de complexe interactie tussen een veelheid aan factoren bepaalt of projecten slagen, impliceert ook dat evaluatiesystemen zoals Randomised Control Trials (o.a. voorgesteld in het SERV-rapport (2016a) over RLZs) wellicht niet geschikt zijn als evaluatie-instrument.

Aanbeveling 3: In de opvolging, evaluatie en ondersteuning van projecten is er best niet alleen aandacht voor de beperkingen die regelgeving kunnen vormen, maar ook voor de rol van bijvoorbeeld een sterk en uitgebreid netwerk, het (gebrek aan) draagvlak voor bepaalde transities, het gebrek aan heldere regelgeving, etc.

5.4 WERK OVER BELEIDSDOMEINEN EN -NIVEAUS HEEN

Als regelgeving een probleem is en een RLZ is gewenst, is het nodig ook een analyse te maken van belemmerende regelgeving op andere beleidsniveaus of belendende domeinen. Oplossen van knelpunten daar kan een belangrijke stimulerende factor zijn. Regelgeving speelt op vele niveaus en domeinen, en vele overheden en actoren zijn daarbij verweven in een complex regelgevend web (in de literatuur spreekt men in dit verband over *multilevel governance*; zie bijvoorbeeld Bache, Bartle & Flinders, 2016). Als regelgeving projecten of initiatieven beknot, zal een RLZ op één niveau of domein zelden al deze beperkingen kunnen wegwerken. Verticale en horizontale afstemming (respectievelijk tussen beleidsniveaus en tussen beleidsdomeinen op hetzelfde niveau) kan hierop mogelijks een antwoord bieden, en het strekt in elk geval tot aanbeveling dergelijke afstemming telkens te onderzoeken en overwegen.

////////////////////////////////////

Dat lijkt te kunnen binnen het bestaande kader. Wat betreft de horizontale afstemming, werden een aantal concrete voorbeelden gevonden van afstemmingspogingen. Bij het Codak-project werken bijvoorbeeld verschillende lokale overheidsdiensten momenteel samen in een seminarie aan een gedragen aanpassing van het algemeen bouwreglement, en ook op Vlaams niveau worden er stappen gezet in de samenwerking tussen beleidsdomeinen: “Er is op dit moment weinig afstemming, maar er worden wel stappen vooruitgezet. Binnen de Vlaamse overheid is er recent nog wel overleg tot stand gekomen tussen het departement Omgeving en het Agentschap Wonen-Vlaanderen, bijvoorbeeld in de context van ‘zorgwonen’, om die obstakels wat te proberen weg te werken” (interview 4).

De verticale afstemming *tussen* overheidsniveaus wordt wellicht minder vanzelfsprekend. Samenwerkingsakkoorden kunnen zorgen voor afstemming met het federale niveau en/of andere deelstaten. Maar “de bijkomende moeilijkheid is ook: we zitten met 300 lokale besturen in Vlaanderen, die ook op vlak van ruimtelijke ordening en het toekennen van vergunningen [...] over een vrij grote autonomie beschikken. [...] Dus ook daar ligt er ook wel wat werk op de plank om dingen vlot te kunnen laten realiseren” (case experimentele woonvormen; interview 4). Vanuit het Agentschap Wonen-Vlaanderen viel te horen dat de verticale afstemming vooral gebaat zou zijn bij iemand die duidelijk het voortouw neemt; een trekker die het overleg opzet en engagement neemt (case experimentele woonvormen; interview 4).

In beide gevallen – horizontale en verticale afstemming – is het een interessante piste om te onderzoeken welke rol het Departement Dienst Kanselarij en Bestuur kan opnemen. Als administratie gelinkt aan de minister-president en dus met als één van de taken ondersteuning van het ‘centre of government’, kan DKB een rol spelen in coördinatie binnen en tussen overheden. In het geval van regelluwe zones zou DKB zo een rol kunnen spelen om de relevante overheidsspelers samen te brengen. Doordat ook coördinatieprocessen rond Visie 2050 onder DKB vallen, kan ook de link naar die visie mee bewaakt worden.

Aanbeveling 4: Het is van belang te beseffen dat regelluwte binnen één domein op één niveau nooit volstaat om tegemoet te komen aan de veelheid aan regelgevende uitdagingen waarmee projecten worden geconfronteerd, en dus in te zetten op samenwerking en afstemming tussen beleidsdomeinen en -niveaus en ondersteun samenwerkingsinitiatieven die spontaan groeien. Het Departement Kanselarij en Bestuur kan daarbij als ‘centre of government’ een coördinerende rol opnemen.

5.5 ZET DE LEERFUNCTIE CENTRAAL

RLZs zijn experimenten die duidelijkheid moeten verschaffen over de mogelijkheid en de wenselijkheid van algemene aanpassingen aan de geldende regelgeving. Ze hebben in die zin een belangrijke leerfunctie. Dat betekent niet dat alle lessen vanzelf komen bovendrijven. De vraag hoe men RLZs kan laten functioneren als leeromgeving, is dan ook cruciaal: wie wordt betrokken, wanneer wordt afgestemd en wat wordt besproken,



hoe vermijdt men dat waardevolle lessen buiten zicht blijven? Deelnemers van de proefomgeving experimentele woonvormen blijken vooral gebrand te zijn op het realiseren van hun project, en besteden minder aandacht aan het doorspelen van waardevolle lessen en inzichten aan de administratie (case experimentele woonvormen; interview 4). Het is dus noodzakelijk deelnemers te overtuigen van de meerwaarde die de leerfunctie van de RLZ voor hun project kan hebben (met name dat zij kunnen leren van anderen, en zo hun project vooruit kunnen sturen of valkuilen kunnen vermijden). Een te weinig doorgedreven opvolging en een gebrek aan input vanuit de projecten, kan de leerfunctie van RLZs ondermijnen. Enkel met een actieve opvolging (tussentijdse workshops waarin lopende projecten worden besproken en geëvalueerd, regelmatige contacten tussen projecten en de administratie, etc.) kan de leeromgeving die een RLZ is ook ten volle renderen, en kan een onderbouwde beslissing worden genomen over de aanpassing of het behouden van de bestaande regelgeving.

Aanbeveling 5: Het is noodzakelijk in te zetten op de leerfunctie van RLZs. Daarbij wordt gewerkt aan een doorgedreven en aangehouden vorm van opvolging van de concrete projecten, op basis waarvan lessen kunnen worden getrokken omtrent de noodzaak en de wenselijkheid van aanpassingen aan de regelgeving. Zorg voor een betere informatiedoorstroming van de projecten naar de administratie zodat lessen uit de praktijk kunnen worden verzameld en verspreid, en wijs deelnemers daarbij op de voordelen die informatiedeling hen kan bieden.

5.6 ZORG VOOR DUIDELIJKHEID OVER EN ONDERSTEUNING VOOR DE SITUATIE NA DE RLZ

Indien de bestaande regelgeving niet wordt aangepast, wordt verwacht dat projecten die binnen de RLZ werden terug conformeren aan de geldende regelgeving. Voor bepaalde projecten, bijvoorbeeld de thuislevering van medicijnen, is dat geen probleem. In andere gevallen, bijvoorbeeld de experimentele woonprojecten, is het echter niet steeds mogelijk aan die eis te voldoen. Dat besef zorgt voor een resem vragen bij deelnemers. Afwijkingen een permanent karakter geven lijkt onverzoenbaar te zijn met een aantal cruciale rechtsbeginselen, en kan dus moeilijk worden verdedigd. Wel strekt het tot aanbeveling minstens stil te staan bij de problematiek die na afloop van RLZ kan ontstaan, hiervoor mogelijke uitwegen te blijven onderzoeken en waar mogelijk meer duidelijkheid en ondersteuning te bieden.

Aanbeveling 6: Het is nodig de juridische mogelijkheden te onderzoeken om fundamentele rechtsbeginselen te verzoenen met een duidelijke en realistische oplossing voor projecten wiens afwijking niet in een aangepaste regelgeving werd veralgemeend, maar voor wie het moeilijk of onmogelijk is aan de onaangepaste regelgeving te voldoen. Doorheen dit onderzoeksproces is afstemming met en duidelijke communicatie t.a.v. deelnemers van groot belang.



5.7 HOU VOLDOENDE REKENING MET DE FORMELE EN PROCESASPECTEN BIJ DE ORGANISATIE VAN RLZS

Het gaat enerzijds om waken over zaken als het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheid. Anderzijds het belang van duidelijke motivering en doelstelling, een goed draagvlak, een goede wettelijke regeling. De SERV-studie (2016a) besteedt hieraan nogal wat aandacht.

Aanbeveling 7: Waak over formele en procesaspecten bij de organisatie van regelluwe zones. De SERV-studie (2016a) gaat uitvoerig op deze elementen in, en kan in dit verband in acht worden genomen.



6 BIBLIOGRAFIE

- Agentschap Wonen-Vlaanderen (2019). *WEGWIJS IN HET SOCIAAL HUURSTELSEL. GEACTUALISEERDE VERSIE 1.12*. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Bache, I., Bartle, I. & Flinders, M. (2016). Multi-level governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance* (pp. 486-498). Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing.
- Balthazar, T. (2015). *Beleidsnota Wonen. 76 acties voor goed wonen in Gent*. Gent: Stad Gent.
- BESLUIT van de Vlaamse Regering van 12 januari 2018 tot vaststelling van de projecten die in aanmerking komen tot deelname aan de proefomgeving voor experimentele woonvormen, Belgisch Staatsblad, 21 februari 2018.
- BESLUIT van de Vlaamse Regering van 21 april 2017 houdende de organisatie van een eenmalige oproep tot deelname aan de proefomgeving voor experimentele woonvormen, Belgisch staatsblad, 29 mei 2017.
- Bourgeois, G. (2017). *Nota van de Vlaamse Regering. Conceptnota over een algemeen beleidskader voor het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Buyse, T., Van Humbeeck, P. & Van Nieuwenhove, J. (2018). Ervaringen met experimentwetgeving in Vlaanderen. In S. S. Zoeteman (Ed.), *Experimenteerwetgeving* (pp. 117–174). Tilburg: Wolf Legal Publishers (WLP).
- CLT Gent (2012). *Blauwdruk Pilotproject Coöperatief Ondernemen*. Geraadpleegd via http://cltgent.be/sites/default/files/Blauwdruk_Haalbaarheidsstudie_121119_Schermversie.pdf
- CLT Gent (n.d.). *Geschiedenis*. Geraadpleegd via <http://cltgent.be/clt/geschiedenis>
- CLT Gent (n.d.). *Visie op de 'community' binnen CLT Gent VZW*. Geraadpleegd via http://cltgent.be/sites/default/files/150312_tekst_communitwerking_def.pdf
- CLT Vlaanderen (2015). *Kiezen voor Community Land Trust. Woningmodel met meerwaarde voor iedereen*. Geraadpleegd via http://cltgent.be/sites/default/files/pictures/nota_vlaanderen20150523.pdf
- De Vroe, G., Engelbosch, J., Christiaens, A., Anseeuw, B., Taeldeman, V. & De Bruyn, P. (2015). *Voorstel van resolutie betreffende het faciliteren van nieuwe woonvormen*. Brussel: Vlaams Parlement.
- DECREET van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, art. 2 §1 43°, Belgisch Staatsblad, 19 augustus 1997.
- DECREET van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, art. 34 §3, Belgisch Staatsblad, 19 augustus 1997.
- DECREET van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, art. 40, §2, derde en vierde lid, Belgisch Staatsblad, 19 augustus 1997.
- DECREET van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, art. 42, Belgisch Staatsblad, 19 augustus 1997.
- DECREET van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, art. 84, Belgisch Staatsblad, 19 augustus 1997.
- DECREET van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, artikel 5, §1, eerste lid, 1°, 2° en 8° en derde lid, Belgisch Staatsblad, 19 augustus 1997.
- DECREET van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, artikel 5, §2, Belgisch Staatsblad, 19 augustus 1997.
- DECREET van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, Titel VII, Belgisch Staatsblad, 19 augustus 1997.

DECREET van 16 november 2018 houdende diverse bepalingen inzake energie, Belgisch Staatsblad, 14 december 2018.

DECREET van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving, Belgisch Staatsblad, 20 maart 2017.

DECREET van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving, art. 3, Belgisch Staatsblad, 20 maart 2017.

DECREET van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving, art. 4 §1, Belgisch Staatsblad, 20 maart 2017.

DECREET van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving, art. 6, Belgisch Staatsblad, 20 maart 2017.

DECREET van 7 december 2018 Bestuursdecreet, artikel III.119, Belgisch Staatsblad, 19 december 2018.

DECREET van 7 december 2018 Bestuursdecreet, artikel III.120, Belgisch Staatsblad, 19 december 2018.

DECREET van 7 december 2018 Bestuursdecreet, artikel III.121, Belgisch Staatsblad, 19 december 2018.

DECREET van 7 december 2018 Bestuursdecreet, artikel III.122, Belgisch Staatsblad, 19 december 2018.

DECREET van 7 december 2018 Bestuursdecreet, Belgisch Staatsblad, 19 december 2018.

DECREET van 7 december 2018 Bestuursdecreet, Hoofdstuk 4, Belgisch Staatsblad, 19 december 2018.

DECREET van 8 juli 2016 houdende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid, Belgisch Staatsblad, 4 augustus 2016.

DECREET van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs, Belgisch Staatsblad, 2 februari 2006.

Departement Omgeving (2019). *Cohousing Waasland etaleert mix van complexiteit en integraliteit (Sint-Niklaas)*. Geraadpleegd via <https://www.youtube.com/watch?v=qUw1I4-LhA>

Departement Omgeving (n.d.). *Cohousing Waasland etaleert mix van complexiteit en integraliteit. Kleinere voetafdruk, maar toch meer woonkwaliteit*. Geraadpleegd via <https://omgevingvlaanderen.be/cohousing-waasland>

Departement Omgeving (n.d.). *Wat is een Green Deal?* Geraadpleegd via <https://www.lne.be/wat-is-een-green-deal>

Devolder, S. & Block, T. (2015). *Een weelde aan duurzame stadsprojecten: "quantité négligable" of kiemen voor een transformatie? Een discussiekader om de dialoog te versterken. TRADO paper 12*. Gent/Leuven: Steunpunt TRADO.

Dienst Wonen Gent (2018). *Woonstad Gent. Inspiratienota*. Gent: Dienst Wonen.

European Political Strategy Centre (2016). *Towards an Innovation Principle Endorsed by Better Regulation. EPSC Strategic Notes Issue 14*. Brussels: EPSC.

Europese Commissie (n.d.). *Betere regulering*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation_nl

////////////////////////////////////

Europese Commissie (n.d.). *Identifying barriers to innovation*. Geraadpleegd via
https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers_en

Grin, J. & van Staveren, A. (2007). *Werken aan systeeminnovaties. Lessen uit de praktijk van InnovatieNetwerk*. Assen: Van Gorcum.

Haxeltine, A., Avelino, F., Wittmayer, J.M., Kunze, I., Longhurst, N., Dumitru, A., and T. O’Riordan (2018). Conceptualising the role of social innovation in sustainability transformations. In: Julia Backhaus, Audley Genus, Sylvia Lorek, Edina Vadovics, Julia M. Wittmayer (eds.) *Social Innovation and Sustainable Consumption: Research and Action for Societal Transformation*. Routledge

Hekkert, M., Suurs, R., Negro, S., Kuhlmann, S., Smits, R. (2007). Functions of innovation systems: a new approach for analysing technological change. *Technological Forecasting & Social Change* 74, p. 413-432.

Heylen, L., Lommelen, L., Dierckx., M. & de Maesschalck (2013). *Evaluatieonderzoek pilootproject ‘bpost op afspraak’ te Turnhout*. Geel: Thomas More.

Homans, L. (2014). *Beleidsnota Wonen 2014-2019*. Brussel: Vlaamse Regering.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Jacobs, M. J. (2018). *Experimentele wetgeving. Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar ‘Wetgeving en Reguleringsvraagstukken’ vanwege de Stichting Het Vrije Universiteitsfonds, aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam op 8 maart 2018 door M.J. Jacobs*. Deventer: Wolters Kluwer.

JVN (2013, 20 februari). Postbode levert medicijnen. *Het Laatste Nieuws*, 126, 17.

K.B. van 21 januari 2009 houdende onderrichtingen voor de apothekers, Belgisch Staatsblad, 30 januari 2009.

K.B. van 21 januari 2009 houdende onderrichtingen voor de apothekers, art. 8, Belgisch Staatsblad, 30 januari 2009.

K.B. van 21 januari 2009 houdende onderrichtingen voor de apothekers, art. 28 al. 2, Belgisch Staatsblad, 30 januari 2009.

Knapen, M. (2018). *‘Bij experimenten met wetgeving is veel meer mogelijk’*. Geraadpleegd via
<https://mknappen.wordpress.com/2018/04/16/bij-experimenten-met-wetgeving-is-veel-meer-mogelijk/>

Knol, A. (2016). *Gegoochel om 130 km te kunnen rijden*. Geraadpleegd via
<https://milieudefensie.nl/actueel/gegoochel-om-130-km-te-kunnen-rijden>

M.B. van 24 april 2017 houdende de vaststelling van het standaardaanvraagformulier tot deelname aan de proefomgeving voor experimentele woonvormen, Belgisch Staatsblad, 29 mei 2017.

Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state*. London: Anthem Press.

Mazzucato, M. (2015). *The Green Entrepreneurial State*. In I. Scoones, M. Leach & P. Newell (Eds.), *The Politics of Green Transformations* (pp. 152-170). New York: Routledge.

Orde van Apothekers (n.d.). *Welkom*. Geraadpleegd via
<http://www.ordederapothekers.be/default.aspx?ID=14&PT=2&G=24&GRT=5&lang=1>

//

- Porter, M.E. & van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 97–118.
- Raad van State, afd. wetgeving, advies 60.173/3 van 28 oktober 2016 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest „houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving“.
- Raad van State, afd. wetgeving, advies 63.130/3 van 16 mei 2018 over een voorontwerp van bestuursdecreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.
- Ranchordás, S. (2013). De vele gezichten van experimentwetgeving. *Tijdschrift voor Wetgeving*, (1), 2-14.
- Ranchordás, S. (2014). *Sunset clauses and experimental legislation: Blessing or curse for innovation*. Doctoraatsverhandeling. Tilburg University. Koninklijke Wöhrmann B.V.
- Ranchordás, S. (2015). Innovation-friendly Regulation: The Sunset of Regulation, The Sunrise of Innovation. *Jurimetrics*, 55(2), 201-224.
- Raven, R., Van den Bosch, S. & Weterings, R. (2010). Transitions and strategic niche management: towards a competence kit for practitioners. *International Journal of Technology Management*, 51(1), 57-74.
- RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) (2016). *Kans op overschrijding van wettelijke grenswaarden langs het hoofdwegennet na snelheidsverhogingen in 2016*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Rotmans, J., Loorbach, D. (2010). Towards a better understanding of transitions and their governance: a systemic and reflexive approach. In Grin, J., Rotmans, J., Schot, J. (eds.), *Transition to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*, New York: Routledge, p. 105-220.
- Samenlevingsopbouw Gent (n.d.). *WOONCRISIS: Geen Kind Op Straat!* Geraadpleegd via <https://samenlevingsopbouwgent.be/wie-zijn-wij/samenwerking/wooncrisis-geen-kind-op-straat/>
- Schauvlieghe, J. (2014). *Beleidsnota Omgeving 2014-2019*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Schot, J. & Geels, F. W. (2008). Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. *Technology analysis & strategic management*, 20(5), 537-554.
- SERV (2016a). *Advies Experimentwetgeving en regelluwe zones*. Brussel: SERV.
- SERV (2016b). *Advies Betere regelgeving: prioritaire voorstellen*. Brussel: SERV.
- SERV (2016c). *Verslag SERVacademie 'experimentwetgeving en regelluwe zones'*. Geraadpleegd via https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_academie_20160704_experimentwetgeving_regelluwe_zones_VER.pdf
- Smith, A. & Raven, R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy*, 41(6), 1025-1036.
- Stad Gent (2018a). *Ruimte voor alle Gentenaars. Structuurvisie 2030*. Gent: Stad Gent.
- Stad Gent (2018b). *De Gemeenteraad. Ontwerpbesluit*. Geraadpleegd via <https://ebesluitvorming.gent.be/publication/18.1211.4464.4393/inline;jsessionid=2DCDC73D0F749C2CD8AA81051EB6F227>

WET van 18 maart 2010 houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet), Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 30 maart 2010.

Zorgproeftuinen (n.d.). *Thuislevering van geneesmiddelen van de huisapotheker aan de patiënt*. Geraadpleegd via <http://www.zorgproeftuinen.be/nl/content/thuislevering-van-geneesmiddelen-van-de-huisapotheker-aan-de-patiënt>



BIJLAGE

BIJLAGE 1. Een discussiekader voor duurzame stadsprojecten

Onderstaand kader is ontwikkeld binnen het project *Cities in transition* van het voormalige Steunpunt TRADO. Het is het resultaat van een discussieproces met actoren op verschillende niveaus, waarbij het uitdrukkelijk niet de bedoeling was een zogenaamd objectief meetinstrument te ontwikkelen. Het doel was wél een leerinstrument te ontwikkelen dat mensen en organisaties in steden kan helpen om in overleg en dialoog te gaan over stadsprojecten. Het kader wil het debat over stedelijke duurzaamheidsinitiatieven inhoudelijk voeden en verbreden vanuit transitiebenaderingen. Het wil duurzame stadsprojecten bespreekbaar maken, om te leren van verschillende interpretaties en om bij het stimuleren van nieuwe projecten met meer kennis van zaken de richting te bepalen.

Het bevat drie groepen van kenmerken die belangrijk zijn in de beoordeling van duurzame stadsprojecten: “milieu en leefbaarheid”, “samenleving en welvaart” en het “transformatief karakter” van projecten. De eerste twee categorieën verwijzen naar de brede duurzaamheidsdiscussie, de laatste categorie haalt zijn inspiratie uit het transitiedenken.

Het is niet de bedoeling om de afzonderlijke vakjes te hanteren als strenge criteria waaraan elk project zou moeten voldoen. Maar “via overleg over concrete en diverse projecten en zonder te vervallen in een ‘passe partout’-aanpak, stimuleert het kader de zoektocht naar gemeenschappelijke betekenissen over duurzame stadsprojecten en zwingelt het normatieve debat aan over stedelijke duurzaamheid en systeemveranderingen” (voor een uitgebreide toelichting en bespreking, zie: Devoldere & Block, 2015). Dit soort kader kan bruikbaar zijn om de discussie aan te gaan over de inhoudelijke kant van experimenten, niches, RLZs en hun inpassing in transities, zoals die van de Visie 2050.



MILIEU EN LEEFBAARHEID		SAMENLEVING EN WELVAART		TRANSFORMATIE	
ECOLOGISCHE VOETAFDRIJK	Het project onderneemt acties om de ecologische voetafdruk zo laag mogelijk te houden en zo de druk op het milieu niet of zo min mogelijk te verhogen. Men gaat inzetten op met schaarse middelen zoals land, fossiele brandstoffen, schone lucht, vruchtbare grond en materialen.	GESLOTEN KRINGLOOP	Het project zorgt ervoor dat uitgaande stromen zoals water, afval en materialen tot het minimum worden herleid. Men zet in op korte ketens en lokale kennis van materialen en technologieën.	NATUUR EN CULTUUR	Het project gaat in dialoog met de natuur en overstijgt de traditionele benadering waar stad en land elkaars tegenpool zijn. Er is ruimte voor biodiversiteit, het toevoegen of opnemen van natuurlijke elementen en het herstel van de natuur.
SOCIALE RECHTVAARDIGHEID	Het project komt iedereen ten goede. Er worden acties ondernomen om exclusieve toe-eigening, segregatie en sociale verdringing tegen te gaan. Men kijkt over de grenzen van het eigen project heen en brengt de impact van het project op haar omgeving mee in rekening.	EMANCIPATIE	Het project draagt bij tot sociale emancipatie van individuen en groepen uit kwetsbare milieus. Men werkt aan samenlevingsopbouw, sociale cohesie, kindgerichtheid, duurzame welvaartsontwikkeling en verdeling, economische betrokkenheid en jobcreatie.	GEMEENSCHAP	Het project overstijgt de individuele belangen van de betrokken actoren en plaatst het collectief belang voorop. Het vertrekt vanuit een grondige analyse van de noden en behoeften van de gemeenschap en houdt hierin zoveel mogelijk opzichten rekening mee. Het sociaal en cultureel kapitaal uit de buurt, de wijk of de stad wordt aangewend en ingezet.
PRAKTIJKEN	Het project zorgt voor wijzigend gedrag in de buurt, de wijk of de stad met betrekking tot het gebruik van functies, diensten, ruimten en infrastructuren en zorgt voor veranderende behoeften van gebruikers en bewoners op dat vlak.	CULTUREN	Het project zorgt voor een onmiddellijk veranderende beleving of ervaring voor de gebruikers en bewoners van de buurt, de wijk of de stad en genereert op termijn een structurele verandering van de ruimere maatschappelijke en culturele betekenis.	STRUCTUREN	Het project grijpt in op institutionele, fysiekruimtelijke of sociale structuren of gaat gericht op zoek naar mogelijkheden om deze structuren te wijzigen. Het project heeft impact op het ruimere milieu of de stad als geheel.
LEEFBAARHEID	Het project zet in op een aantrekkelijke, leesbare, comfortabele en veilige omgeving waarbij voldoende ruimte is voorzien voor ontmoeting. Men heeft aandacht voor diversiteit aan voorzieningen, bestaande lokale verenigingen of organisaties en de culturele identiteit van de buurt, wijk of stad.	COPRODUCTIE	Het project krijgt vorm en inhoud door en voor iedereen en dit door samenspraak en samenwerking tussen verschillende stakeholders: stad, buurtbewoners, middenveld, gebruikers, andere overheden, ondernemers en kinderen. Er is oog voor het realiseren van een meerwaarde waar alle partners beter van worden. De verantwoordelijkheden, de lasten en de lusten worden gedeeld.	WISSELWERKING	Het project gaat op een directe manier een zinvolle wisselwerking aan met zijn omgeving. Het oefent niet enkel invloed uit op de omgeving, maar wordt er ook door beïnvloed. Deze 'besmetting' of 'doorwerking' kan zowel inhoudelijk, praktisch als procesmatig zijn.
GEZONDHEID	Het project maakt een gezonde levensstijl mogelijk en tracht deze ook te stimuleren. Men heeft aandacht voor zowel de mentale als de fysieke gezondheid van de stedelingen. Dit kan door in te zetten op sport en lichaamsbeweging, gezonde voeding, hygiëne, ontspanning, vitaliteit, welbevinden en levenskwaliteit.	PARTICIPATIE	Het project laat stedelingen, ongeacht hun herkomst, inkomen, geslacht en geartheid toe om deel te nemen aan politiek bestuurlijke besluitvormingsprocessen van de stedelijke overheid of laat hen toe alleen of samen met anderen, zelf (zonder beroep te doen op de stedelijke overheid) activiteiten te ondernemen.	ONDERNEMERSCHAP	Het project getuigt van gezond ondernemerschap en is in staat om relatief zelfstandig te overleven en eventueel reserves te voorzien voor andere projecten. Het beschikt over allianties die in geval van nood betekenisvol zijn.