

REGIE van de ALLEDAGSE STAD

2023-2024

ruimtelijke kwaliteit realiseren
via private projecten

vrp



inhoud

Woord vooraf	3
Deel 1: Lessen uit het lerend netwerk	5
1. Van kaasschaaf- naar opbouwgesprekken	6
2. De GOA als regisseur, begeleider en beoordelaar	12
3. De contextafhankelijke houding van de GOA	14
Deel 2: De professionalisering van het vooroverleg in Vlaanderen	18
In het kort: de vijf lessen van ProFlow voor de GOA	24
Nawoord	25
Colofon	27

Woord vooraf

Beste lezer,

De publicatie die u in handen houdt is het resultaat van drie reeksen lerende netwerken, twee webinars en een op gemeentelijke omgevingsambtenaren (GOA's) gericht praktijkevenement onder de noemer Regie van de alledaagse stad. Ze is de vrucht van een samenwerking tussen de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP) en het Vlaams Stedenbeleid.

Voor de titel kozen we het woord **'alledaags'** of 'gewoon', omdat het vergunningenbeleid dag na dag, bescheiden en zonder in de spotlights te staan, vormgeeft aan onze leefomgeving. Mede dankzij het Vlaams Stedenbeleid heeft Vlaanderen een sterke traditie opgebouwd inzake stadsvernieuwing. Stadsontwikkelingsprojecten geven op een zeer zichtbare, soms zelfs spectaculaire wijze vorm aan onze leefomgeving. Ze kunnen omwille van hun unieke karakter en dankzij het subsidiëeringsmechanisme bogen op een gestructureerd proces met begeleidingsteams en studiebureaus. Maar bij de 'alledaagse' dossiers is deze begeleiding er meestal niet, terwijl ook deze dossiers steeds complexer worden, verschillende doelen gerealiseerd dienen te worden, en er verschillende diensten bij betrokken zijn. Ze zijn vaak beeldbepalend en ze beïnvloeden de verblijfskwaliteit, de sociale en economische weerbaarheid en de klimaatbestendigheid van een plek. Hun 'alledaagsheid' staat dus in contrast met de complexe opdrachten waar het lokaal bestuur voor staat.

Ook de keuze voor het woord **'stad'** verdient enige toelichting. 'Stad' kan immers verschillende definities en connotaties hebben. We volgen hier niet de formele indeling tussen steden en andere gemeenten. Met 'stad' bedoelen we het centrum of de kern van onze gemeenten, de plaats waar een zekere densiteit is, waar handel is en markten plaatsvinden, waar voorzieningen zijn en mensen elkaar ontmoeten, waar het politieke forum zich bevindt en mensen met diverse sociale en culturele achtergronden elkaar ontmoeten, waar je culturele evenementen kunt bijwonen en waar iedereen toegang heeft tot publiek en collectief vervoer. Het is de plaats die het economische, sociale, politieke en culturele hart uitmaakt van een (deel)gemeente of een belangrijke schakel vormt in een stadsregio.

Het beste criterium om van 'stad' te kunnen spreken is wellicht de toegang tot duurzame mobiliteit: we willen verdichten op plaatsen waar mensen niet langer een eigen auto nodig hebben en ze hun dagelijkse verplaatsingen te voet, per fiets of met het openbaar vervoer kunnen maken, terwijl ze voor hun niet-dagelijkse verplaatsingen een deelauto kunnen gebruiken. De walkability-kaart, de VITO kaart 'knooppuntwaarde en –voorzieningenniveau' en de Mobiscore zijn geschikte tools om te bepalen op welke plaatsen we moeten verdichten om onze open ruimte open te kunnen houden en onze verplaatsingen minder afhankelijk te maken van autobezit.

'Stad maken' is een belangrijke opdracht in het kader van de bouwshift voor alle gemeenten in Vlaanderen, maar wel op basis van bewuste keuzes. We moeten durven differentiëren: niet iedere kern heeft de potentie en de nood om te verdichten. Al te vaak wordt 'stad maken' herleid tot 'verdichten' in de betekenis van 'meergezinswoningen bouwen op een kleine voetafdruk'. Maar 'stad maken' is veel meer dan dat: het gaat over het creëren van kwalitatieve leefomgevingen die de economische, culturele, sociale, politieke en mobiliteitsfuncties kunnen versterken en tegelijk bestand zijn tegen de stijgende klimaatrisico's, zoals hitte, droogte en overstromingen.

Het woord '**regie**' ten slotte duidt op de lokale overheid als regisseur en niet als initiatiefnemer. In deze publicatie bespreken we dossiers waarbij een of meerdere private initiatiefnemers een vergunning ambiëren. De overheid hoeft niet voor alle dossiers de regie in handen te nemen, veel projecten kunnen zonder begeleiding het vergunningsproces aanvatten. De dossiers die in het lerend netwerk besproken zijn, vielen tussen twee stoelen: het zijn geen stadsvernieuwingsprojecten met een batterij aan deskundigen, maar ook geen eenvoudige dossiers met een simpele routekaart.

Dergelijke dossiers komen terecht bij een omgevingsambtenaar, ook wel GOA genoemd. Het zijn duidelijk complexe opdrachten, en de impact ervan kan zeer groot zijn. Wijken bouw je niet voor het komende jaar, maar minstens voor de komende decennia. Goede omgevingen kunnen zelfs de tand des tijds doorstaan, bewijzen de historische centra van onze steden.

Investeren in ruimtelijke visievorming en in goed uitgebouwde omgevingsdiensten is daarom een slimme en broodnodige keuze als we onze steden en gemeenten aantrekkelijk en klimaatbestendig willen maken.

De publicatie bestaat uit twee delen. Eerst gaan we in op drie lessen uit het lerend netwerk, daarna gaan we in gesprek met Peter Peeters en Wouter Dernau van ProFlow, het studiebureau dat het Vlaams Stedenbeleid en het Departement Omgeving ingeschakeld hebben om lokale besturen te ondersteunen in hun regie van complexe verdichtingsprojecten.

Deel 1

Lessen uit het lerend netwerk



1. Van kaasschaaf- naar opbouwgesprekken

Een veel voorkomende valkuil, zo blijkt uit de diverse cases van het lerend netwerk, bestaat erin het vooroverleg op te vatten als een serie 'kaasschaafgesprekken'. We bedoelen hiermee dat het vooroverleg start op basis van gedetailleerde plannen, gebaseerd op een uitgewerkte rekenoefening van de initiatiefnemer, die daarbij vertrekt van het maximumscenario, ervan uitgaand dat een gesprek met een lokale overheid er sowieso toe zal leiden dat er geschaafd zal worden. Je kan dus maar beter met het maximum beginnen, is dan de redenering. In dergelijke cases lijkt het wel alsof bouwmogelijkheden geïnterpreteerd worden als bouwrechten.

Een dergelijke startpositie leidt helaas zelden tot een goed overleg, en evenmin tot goede projecten. Het proces van het vooroverleg zal in wantrouwen plaatsvinden, de lokale overheid staat altijd klaar met de kaasschaaf, er dreigen frustraties bij beide partijen.

Als de initiatiefnemer daarentegen start met inhoudelijke krijtlijnen over wat er op de site nodig is, niet alleen inzake wonen, maar ook met betrekking tot water, biodiversiteit, energie, mobiliteit en sociale interactie, en dit koppelt aan een project dat ruimte geeft aan al deze facetten, dan plaatst de initiatiefnemer de overheid in de rol van constructieve partner. In die rol kan een overheid met kwalitatieve verdichtingsambities meezoeken naar optimalisering van zowel de financiële als de maatschappelijke meerwaarde op die plek. We noemen het 'opbouwgesprekken' omdat ze letterlijk kunnen leiden tot 'opbouwen', tot de ontwikkeling van méér woongelegenheden dan ingeschat werd bij de start van het proces.

'Professionalisering van het vooroverleg' betekent dat initiatiefnemers en overheden samen tot dat soort gesprekken kunnen komen. Een initiatiefnemer en een overheid kunnen andere perspectieven hebben, maar de wederzijdse bereidheid om elkaars perspectief ter harte te nemen, helpt om tot een constructief overleg en een gedragen resultaat te komen.

Het verdient dus aanbeveling het gesprek bewust breed te starten vanuit een duidelijke visie en stelselmatig samen keuzes te maken.

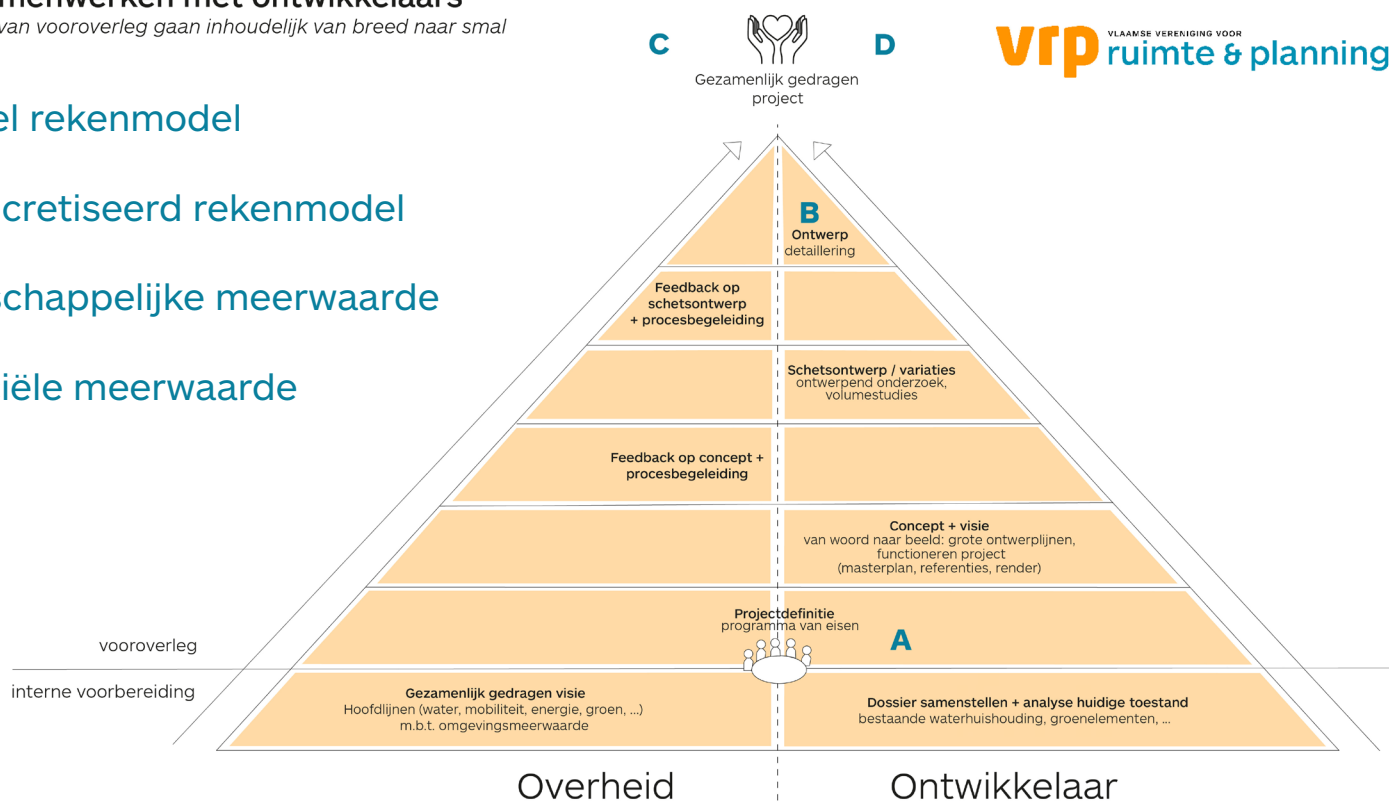
➤ **Proces samenwerken met ontwikkelaars**
de gesprekken van vooroverleg gaan inhoudelijk van breed naar smal

A: flexibel rekenmodel

B: geconcretiseerd rekenmodel

C: maatschappelijke meerwaarde

D: financiële meerwaarde



STAP 0: Voorbereiding (onderste trap van de piramide)

Zowel de ontwikkelaar als de lokale overheid moet zich goed voorbereiden op het gezamenlijk vooroverleg. Een goede voorbereiding is een eerste belangrijke stap. Indien in functie van de verkoop van een grond mondelinge communicatie relevant is, geeft het lokaal bestuur dit publiekelijk vrij én aan alle potentiële kandidaten tegelijk. Op dat moment gaan er nog geen aparte voorbesprekingen door.

De ontwikkelaar:

- Kent de juridische en de fysiek-ruimtelijke context van de site en is op de hoogte van de visie van de gemeente.
- Koopt geen grond zonder de randvoorwaarden van ontwikkeling te kennen

Het lokaal bestuur:

- Stelt zoveel mogelijk informatie proactief ter beschikking.
- Informeert verkopers van belangrijke sites met een nota over de mogelijkheden en voorwaarden.
- Stelt informatie ook ter beschikking van het publiek.
- Bouwt terreinkennis op over sites die belangrijk zijn in de gemeente en over noden in wijken: welke woonbehoefte is er, welke voorzieningen zijn nodig, is er voldoende groen volgens de 3-30-300 regel, wat zijn de noden met betrekking tot klimaatverandering, welke signalen komen er uit de wijk?
- Indien in functie van de verkoop van een grond mondelinge communicatie relevant is, geeft het lokaal bestuur die publiekelijk vrij; alle potentiële kandidaten krijgen ze tegelijk. Op dat moment worden er nog geen aparte voorbesprekingen gehouden.

"Bij de interne voorbereiding, zeker bij de wat complexere dossiers, gaan we uit van een goede voorbereiding van de initiatiefnemer. Een goede voorbereiding is een goede analyse, niet alleen van het juridische en planologische kader, maar ook van de situatie zoals deze is: bestaande waterhuishouding, groenelementen, ... vertrekken vanuit een zo correct mogelijke bestaande toestand" (Bruno Minnebo, Stad Gent, 2024).

STAP 1: Startoverleg: projectdefinitie

De projectontwikkelaar (en eventueel de grondeigenaar) en de GOA (eventueel samen met de bevoegde schepen) gaan een breed verkennend gesprek aan.

Indien beide partijen goed voorbereid zijn, kan op dat startoverleg al een gezamenlijke projectdefinitie op grote inhoudelijke lijnen geformuleerd worden.

Het lokaal bestuur biedt een overzicht van alle signalen en vragen van de huidige bewoners, zodat de projectdefinitie zowel vanuit de fysieke en economische als vanuit de sociale context opgebouwd kan worden.

STAP 2: Concept en visie

Vanuit een duidelijke en door beide partijen gedragen projectdefinitie werkt de ontwikkelaar aan een visie en een stedenbouwkundig concept voor de site. Dat is nog niet gedetailleerd tot op architecturaal ontwerp. Het omschrijft de belangrijkste keuzes op vlak van water, groen, mobiliteit, energie, sociaal leven, typologie, functiemix en relatie tot de omgeving. Het brengt schematisch grote ontwerplijnen in beeld en toont hoe het project zal functioneren.

Het benoemt op welke manier dit tegemoetkomt aan huidige en toekomstige noden op vlak van wonen, economie, voorzieningen, klimaatadaptatie en –mitigatie, duurzame mobiliteit...

STAP 3: Schetsontwerp en variaties/ participatie

Pas als er tussen overheid en ontwikkelaar een gemeenschappelijke visie is over het concept, kan het eigenlijke ontwerpen echt beginnen. Ook hier starten we breed met meerdere schetsontwerpen. Dit is een fase van ontwerpend onderzoek. Nog steeds zijn details niet aan de orde, de verschillende mogelijkheden worden onderzocht.

In deze fase kan het nuttig zijn om omwonenden te bevragen via een participatiemoment: welke noden ervaren zij? Hoe kan het project een meerwaarde zijn voor hun leefomgeving en woonkwaliteit, bijvoorbeeld met toegankelijke groene ruimte, een trage weg, deelauto's, een overdekte fietsenstalling, laadplaatsen, toegang tot het warmtenet...

STAP 4: Voorkeursvariant

Zodra het lokaal bestuur en de ontwikkelaar het eens zijn over de voorkeursvariant, kan dit ontwerp verder uitgewerkt worden. Daarbij komen ook de eerder technische vraagstukken (hemelwater, brandweer, adressering, openbaar domein, ...) in beeld voor verder onderzoek en uitwerking.

Informeer burens over het uiteindelijke ontwerp.

"De lokale omgevingsambtenaar heeft een begeleidende rol, een modererende rol wanneer er tegenstrijdige standpunten of adviezen komen, en een oplossingsgerichte rol om het project vooruit te helpen, ... het resultaat is een ontwerp waar ontwikkelaar en lokaal bestuur achter staan en dat klaar is om in vergunningsprocedure te gaan."
(Bruno Minnebo, Stad Gent, 2024)

Let op: een proces is geen fuik, maar ook geen ongeleid projectiel. Houd standvastig je uitgangspunten aan.

De overheid geeft feedback en begeleidt iedere stap. De initiatiefnemer weet dat wat voorligt nog aangepast kan worden. Even een stap terugzetten, is deel van het proces. Voortgang bewaken is hierbij belangrijk, zodat het proces niet frustrerend wordt. Tracht wel te voorkomen dat er ineens twee stappen teruggezet moeten worden.

Er kunnen altijd onverwachte zaken opduiken of nieuwe inzichten ontstaan. Het is belangrijk te beseffen dat dit het vertrouwen van je gesprekspartner schaadt. Benoem dit ook zo en probeer het maximaal te vermijden door vooraf bij iedereen voldoende af te toetsen en alle mogelijke adviezen in te winnen.

Financiële meerwaarde en risico, het rekenmodel van de projectontwikkelaar

Zoals iedere goede huisvader moet een projectontwikkelaar op zijn centen letten. GOA's die een inschatting kunnen maken van de huidige kosten en vertrouwd zijn met de berekening van de residuele grondwaarde, hebben meer inzicht in het rekenmodel dat projectontwikkelaars tijdens de gesprekken inzetten. Ze zullen het financiële aspect van de ontwikkeling mee opnemen als 'een perspectief' in het vooroverleg. Welke marge op kostprijs wenst de ontwikkelaar en hoeveel flexibiliteit is er mogelijk? Kan de grondwaarde berekend worden op basis van de effectieve (on)mogelijkheden op de site of is de ontwikkelaar reeds eigenaar? Een ontwikkelaar die bereid is hierover een open gesprek te voeren, zal meer vertrouwen wekken.

De kunst is om samen met de ontwikkelaar het rekenmodel van meet af aan zo breed mogelijk te hanteren en het stelselmatig te verfijnen door scenario's uit te werken en gezamenlijke keuzes te maken. Openheid en eerlijkheid helpen de gesprekken vooruit. Zo niet dreigt men in een vicieuze cirkel terecht te komen, met enerzijds ontwikkelaars die menen dat ze maar best een maximaal scenario op tafel kunnen leggen omdat er sowieso nog onderhandeld zal worden over het verminderen van woongelegenheden, en anderzijds GOA's die ervan uitgaan een 'kaasschaafgesprek' te moeten voeren. Ruimtelijke kwaliteit wordt dan voornamelijk afgemeten aan het aantal wooneenheden dat gerealiseerd kan worden. Het is belangrijk duidelijk te maken dat densiteit maar één aspect is in de afweging, en dat er veel te winnen valt door te vertrekken vanuit andere aspecten van projectontwikkeling.

Bij de start van het traject heeft het rekenmodel veel knoppen waaraan gedraaid kan worden, aan het eind zijn dat er steeds minder. Als een ontwikkelaar in het begin van het proces bereid is om over het project in debat te gaan, biedt dat het lokaal bestuur ruimte om de verwachtingen zoveel mogelijk duidelijk te maken en hierover in dialoog kan gaan. Samen een goed project realiseren, met respect voor elkaar rol en elkaars randvoorwaarden, is het uitgangspunt.



2. De GOA als regisseur, begeleider en beoordelaar

De GOA is de regisseur van het proces van het vooroverleg: hij of zij zet een traject en een timing uit en nodigt de verschillende partijen uit om hun rol op te nemen: de initiatiefnemer(s), de mandataris, de verschillende betrokken diensten en andere stakeholders (zoals omwonenden).

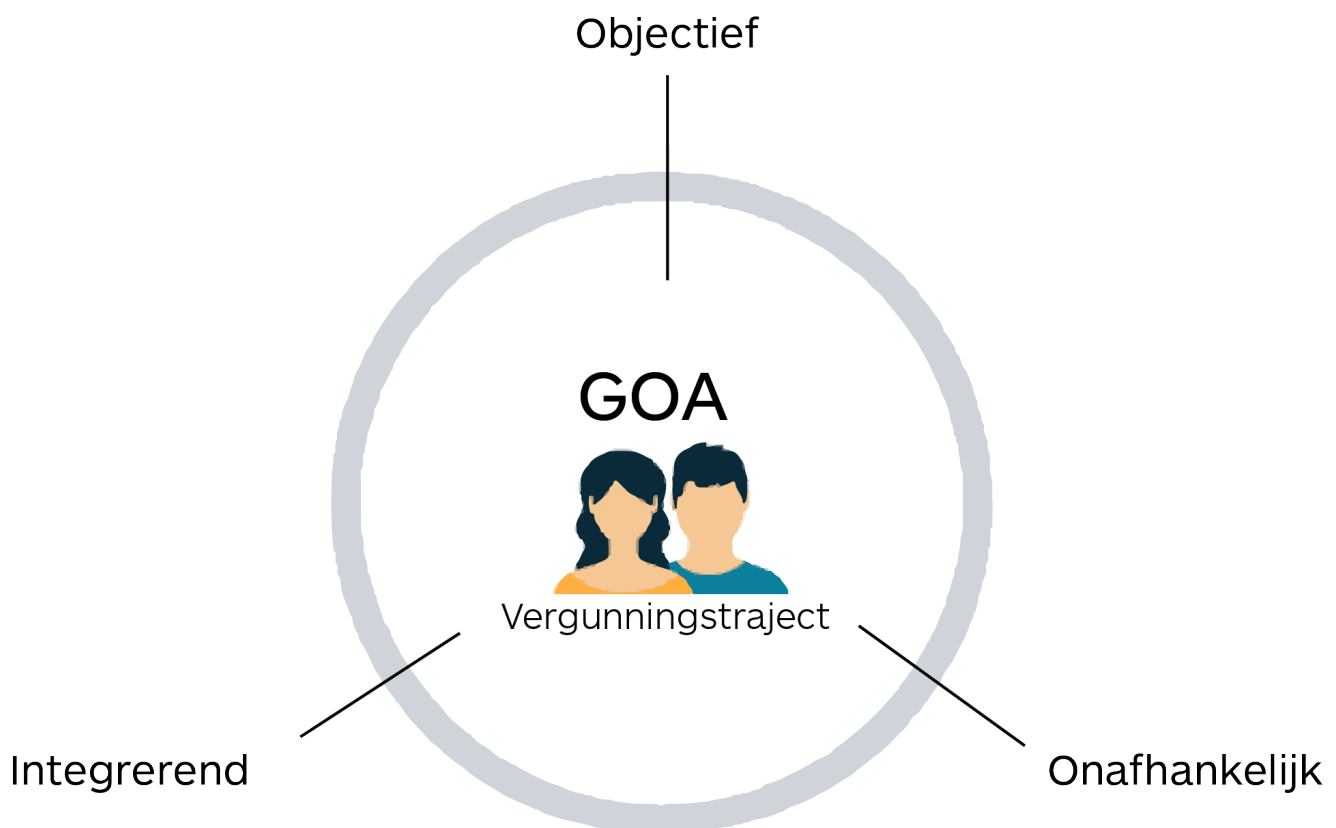
Een van de moeilijkste aspecten voor een GOA is dat hij of zij in de fase van het vooroverleg de rol van begeleider speelt en in de fase van de vergunningsaanvraag de rol van beoordelaar opneemt. Dat is niet makkelijk en zet de GOA aan tot voorzichtigheid tijdens het vooroverleg. Het feit dat de GOA het proces van vooroverleg begeleidt, betekent niet dat dit automatisch tot een positieve beoordeling moet leiden. Het is belangrijk dat de GOA dit kan duiden en dat de initiatiefnemer deze moeilijke positie erkent.

We verwachten met andere woorden heel wat verschillende competenties van de GOA. Een GOA moet thuis zijn in de ruimtelijke wetgeving om dossiers rechtmatig te kunnen behandelen, maar ook in staat zijn om logische en transparante processen op te zetten. Hij of zij moet de voortgang bewaken, klantgericht kunnen werken én tegelijk assertief zijn wanneer dat nodig is om de maatschappelijke belangen of de omgevingsmeerwaarde te behartigen.



Na het traject van het vooroverleg en de formele indiening van het dossier, vangt de fase van beoordeling aan. De GOA wisselt op dat moment van rol: van begeleider naar beoordelaar. Dit vergt bijkomende competenties:

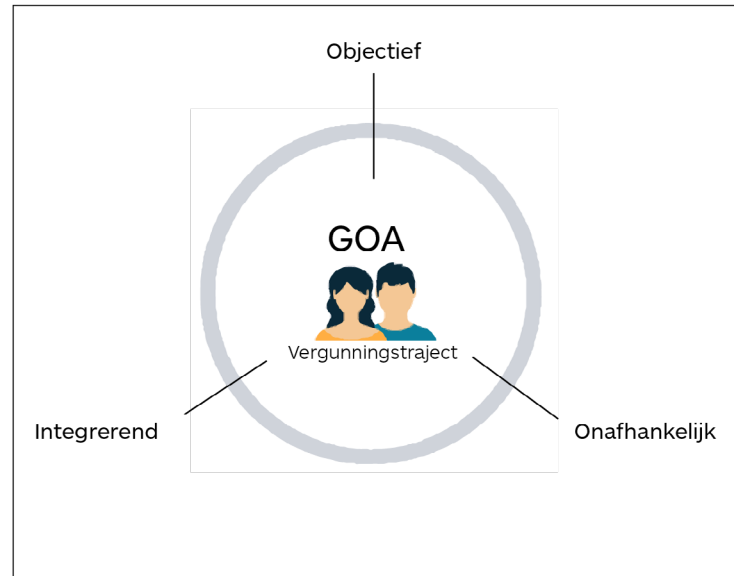
- **Integrerend vermogen:** het toepassen van het principe van de 'goede ruimtelijke ordening' zoals omschreven in de Codex voor ruimtelijke ordening, artikel 1.1.4, het toepassen van lokale visies en kaders, het integreren van verschillende afwegingen en belangen
- **Objectiviteit:** een GOA moet objectief oordelen en daarbij een duidelijke argumentatie formuleren. Ruimtelijke visies en kaders, die formeel vastgesteld worden door het lokaal bestuur, helpen de omgevingsambtenaar hierbij.
- **Onafhankelijkheid:** het is best mogelijk dat de bevoegde schepen een andere visie heeft dan de GOA, maar beide partijen moeten elkaars perspectief en rol kunnen respecteren.



Vooroverleg



Beoordeling



Schema: formeel vergunningstraject, kenmerken als beoordelaar, VRP 2024

3. De contextafhankelijke houding van de GOA

Op welke manier neemt de GOA de rol als regisseur op tijdens verschillende momenten in het proces, in verschillende ruimtelijke contexten en binnen de eigen bestuurlijke context?

Uit de bespreking van cases in de drie lerende netwerken blijkt dat GOA's al naargelang de situatie een verschillende houding aannemen. We onderscheiden:

- **de sturende GOA,**
- **de begeleidende GOA,**
- **de receptieve GOA,**
- **de afwezige GOA.**

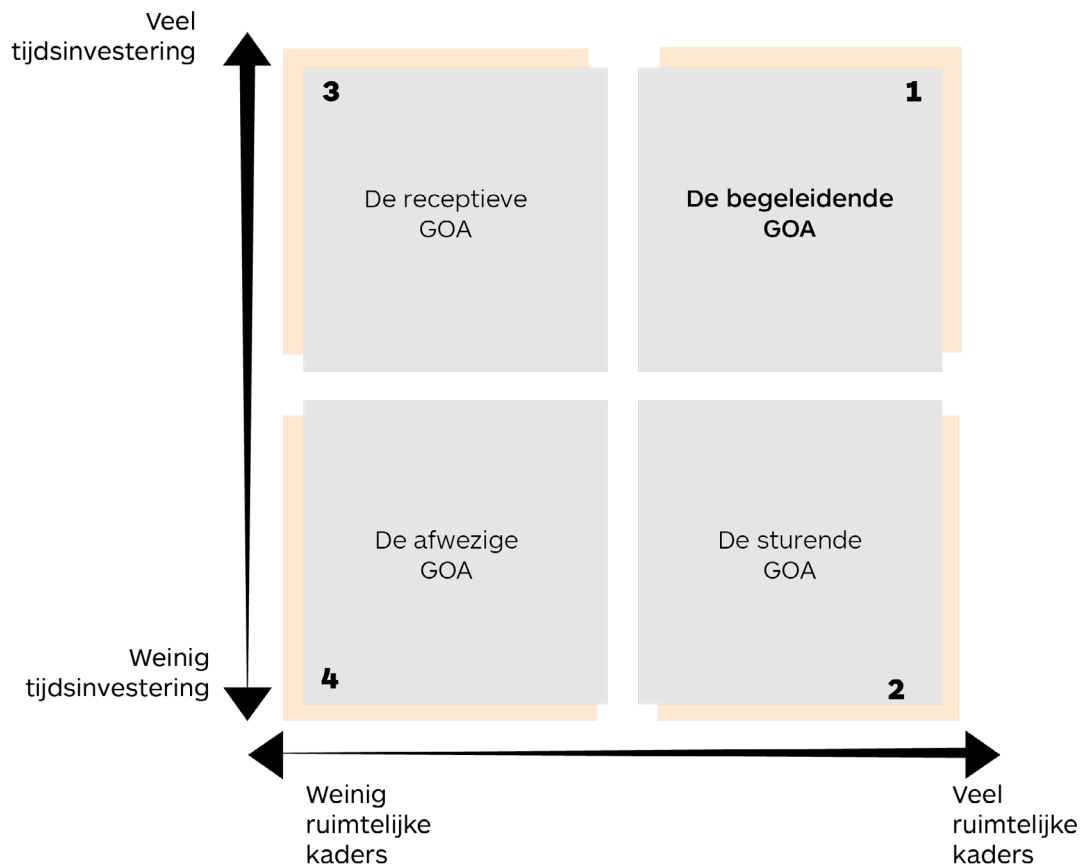
De tijd die de GOA in het vooroverleg investeert en de mate waarin hij of zij ruimtelijke kaders inzet om een project inhoudelijk te sturen, bepalen mee die houding.

De mate waarin de GOA tijd kan investeren, hangt af van:

- De werkdruk in de gemeente: hoe groter de werkdruk, hoe minder de GOA de begeleidende rol kan opnemen.
- De complexiteit van het dossier en de inschatting van het financieel risico dat de initiatiefnemer neemt: hoe groter de complexiteit en het financieel risico, hoe meer begeleiding wenselijk is.
- 'Golven' in het proces van het vooroverleg: de overheid is niet gedurende het volledige proces even actief als begeleider. Bij aanvang maakt ze haar verwachtingen duidelijk en leidt ze de ontwikkelaar eventueel naar informatie, ze is op dit moment eerder 'sturend' dan 'begeleidend', in de fase van projectdefiniëring wordt haar rol actiever begeleidend. Een meer sturende of delegerende houding en een begeleidende houding wisselen elkaar dus af.

De mate waarin de GOA ruimtelijke kaders inzet om te sturen, kan afhangen van:

- De aanwezigheid van ruimtelijke kaders en van een organisatiecultuur waarin GOA's ze leren toe te passen.
- De expertise en de ervaring van de initiatiefnemer in gelijkaardige ruimtelijke contexten.
- De mate waarin tussen initiatiefnemer en GOA vertrouwen is opgebouwd.
- De voorgeschiedenis van het dossier. Zo kan een lokale overheid meer sturing geven aan een dossier dat reeds een aanvraagproces doorlopen heeft zonder dat dit tot een vergunning heeft geleid.
- De zelfzekerheid van de GOA en de organisatiecultuur: zo zal de angst voor beroepsprocedures ertoe leiden dat er meer vraag is naar strikte sturende kaders.



Schema: contextafhankelijke rollen van de GOA, VRP, 2024

De invulling van de rol als regisseur hangt dus af van de specifieke situatie en context. De GOA zal gedurende het proces de rol als regisseur mogelijk verschillend invullen. In het lerend netwerk hielden we een pleidooi voor de begeleidende GOA als rode draad doorheen het overleg. Dat neemt niet weg dat er momenten zijn in het proces waarop de GOA eerder sturend, receptief of zelfs afwezig kan zijn.

Bijvoorbeeld:

- Een projectontwikkelaar met veel interesse in complexe verdichtingsprojecten maar relatief weinig ervaring kan bij het begin van het proces gebaat zijn met een sturende GOA.
- Als de projectontwikkelaar veel ervaring heeft, de krijtlijnen van het proces doorgesproken en afgeklopt zijn en de vertrouwensrelatie is opgebouwd, kan de GOA een meer receptieve rol aannemen. Hij of zij aanhoort de eventuele moeilijkheden die opduiken en onderzoekt hoe het lokaal bestuur mee antwoord kan bieden.
- Soms moet de GOA 'afwezig' zijn. Als meerdere projectontwikkelaars interesse hebben in hetzelfde stuk grond met strategische ligging, moet de informatie over wat kan en de visie van het lokaal bestuur duidelijk en voor iedereen beschikbaar zijn, zonder individuele gesprekken met projectontwikkelaars.

Reflectie binnen de dienst stedenbouw over welke rol op welk moment in een case aan de orde is, is nuttig. Dat stelt de GOA in staat om de communicatie en het proces met de initiatiefnemer hierop af te stemmen.

Bij complexe, beeldbepalende verdichtingsdossiers is 'geen tijd hebben' een gemiste kans. Dat leidt vaak tot projecten die onvoldoende kwalitatief zijn of waar de beoordeling zich hoofdzakelijk beperkt tot bouwhoogtes en aantal woongelegenheden.

Ook de receptieve rol, waarbij de GOA wel tijd heeft, maar te weinig kan terugvallen op ruimtelijke kaders, houdt nadelen in: de GOA is dan meer beïnvloedbaar door verschillende belangen en partijen. De ontwikkelaar mist een duidelijke richting vanuit het lokaal bestuur. De motivering is minder onderbouwd, en projecten zijn vatbaarder voor beroepsprocedures.



Deel 2

De professionalisering van het vooroverleg in Vlaanderen



Het Agentschap Binnenlands Bestuur, het Team Stedenbeleid en het Departement Omgeving sloegen de handen in elkaar om GOA's concreet bij te staan in het vooroverleg met een initiatiefnemer van een verdichtingsproject. Voor de uitvoering van die opdracht werd het adviesbureau Proflow geselecteerd. We spraken met Peter Peeters en Wouter Dernau van Proflow over de lessen die we kunnen trekken uit hun ervaringen.

VRP: We starten met de vraag die op ieders tong ligt: wat is het ultiem recept voor een goed vooroverleg?

Peter: Eén recept, dat voor alle contexten de oplossing biedt, bestaat niet. De lokale context, de cultuur en persoonlijkheden binnen het lokaal bestuur en bij de initiatiefnemers zorgen ervoor dat ieder vooroverleg anders is.

Wel is er één essentieel ingrediënt waar een vooroverleg mee staat of valt: vertrouwen. Goed vooroverleg is gebaseerd op vertrouwen: vertrouwen tussen de GOA en de initiatiefnemer, maar ook tussen de GOA en de bevoegde schepen of het college.

VRP: Hoe bouw je aan dit vertrouwen?

Peter: Elk van deze drie actoren heeft zijn eigen rol. Die rolverdeling respecteren en uitspreken, is van essentieel belang. Uitleggen waarom ieder die aan tafel zit vanuit een ander perspectief vertrekt en dat het tegelijk wél mogelijk is om tot een gedeeld project te komen. Onze bestuurspraktijk is zo opgebouwd dat het best mogelijk is dat de GOA en het schepencollege een andere inschatting maken. De initiatiefnemer moet hierover geïnformeerd worden en zal uiteindelijk zelf bepalen welk risico hij of zij wenst te nemen.

Wouter: Bij langdurige trajecten wordt vertrouwen vaak verstoord door personeelwissels, dat gebeurt aan beide kanten. Daarom is het belangrijk afspraken goed neer te schrijven, zodat het proces zo vlot mogelijk verdergezet kan worden.

VRP: Naast de bouwsteen ‘vertrouwen’ is er een tweede ‘V’ van ‘visie’ die steeds terugkomt. Herkenbaar?

Peter: Zeker en vast. GOA's die kunnen terugvallen op een duidelijke ruimtelijke visie, hebben meer zelfvertrouwen en zijn minder bang om met initiatiefnemers in gesprek te gaan. Dat betekent een duidelijke visie op verdichting in diverse contexten, een visie op ruimtelijke kwaliteit op projectniveau. Dat hoeft zich niet te vertalen in gedetailleerde regeltjes, maar wel in een gedeelde overtuiging van de doelstellingen achter de grote lijnen.

Zo is ‘een trage doorsteek voorzien’ een standaard verwachting geworden bij bouwblokontwikkelingen. Logisch, zou je denken, maar in de praktijk wordt dit soms te weinig in de ruimtelijke context bekeken. Een doorsteek die goed werkt in de ene context, kan een nutteloos blok aan het been zijn in een andere. Dan moet je je de vraag stellen: waarom vinden we het idee van een doorsteek zo belangrijk? Gaat het om een fijnmazig netwerk van trage wegen? Of wil je een stuk publieke ruimte voor de buurt creëren? Beschouwen we een doorsteek als een permante openbare trage weg, die ook 's nachts gebruikt moet worden of volstaat een erftoegang overdag? Is het enkel toegankelijk voor voetgangers of ook voor fietsers? Dient het als functionele verbinding of eerder recreatief? De diverse doelen leiden tot heel andere ontwerpvoorstellen. Door de visie erachter te kennen, kan je gedragen oplossingen zoeken die de visie waarmaken. Zonder deze visie is het voor een GOA moeilijk hierover een standpunt in te nemen. Bij lokale besturen met een gebrek aan doorleefde visie merken we een sterke vraag naar duidelijke regeltjes, maar die zorgen niet altijd voor de beoogde kwaliteit.

VRP: Die regeltjes zorgen voor zekerheid. Is dat geen belangrijke voorwaarde om de vertrouwensrelatie op te bouwen?

Peter: Zowel de GOA als de initiatiefnemer hunkeren vaak naar zekerheid. Maar de GOA kan die zekerheid helaas niet bieden. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat je als GOA je standpunt moet herzien, op basis van nieuwe informatie uit adviezen of uit bezwaren. En dat is oké. Je kunt beter een GOA hebben die toegeeft dat hij zijn/haar inschatting doorheen het proces moet herzien dan een GOA die blind is voor de bijkomende informatie. De vertrouwensrelatie is gebouwd op een engagement van de GOA, een uitgestoken hand om mee na te denken over wat mogelijk is.

Die GOA wil meebouwen aan een project waar zoveel mogelijk draagvlak voor is en die de afweging van de goede ruimtelijke ordening doorstaat (zoals omschreven in artikel 1.1.4 van de codex – red.). Dat betekent natuurlijk niet dat hij/zij dat draagvlak of de aflevering van een vergunning op voorhand belooft. Dat moet heel expliciet gemaakt worden, om geen valse verwachtingen te scheppen.

VRP: We horen zowel van GOA's als van initiatiefnemers dat een dergelijk proces veel tijd in beslag neemt.

Peter: Ja en nee. Ja, het vergt van beide partijen een tijdsinvestering. Onze ondersteuning bestond uit drie à vier voorbesprekingen per project, en ieder overlegmoment duurt gemakkelijk vier uur. Daarnaast vergt het ook interne afstemming tussen diensten, overleg met het bestuur enzovoort... In totaal investeerden wij ongeveer veertig uur, verspreid over vier maand. Voor de overheid is dat natuurlijk maal het aantal betrokken personeelsleden, dus dat is heel wat. Maar wat je ervoor in de plaats krijgt, is wél een goed project, dat generaties lang mensen huisvest, sociale relaties bevordert, enzovoort.

Als een mandataris, een GOA of initiatiefnemer klaagt over tijdsgebrek, antwoord ik dat een slecht proces meestal veel langer duurt, minder positieve energie geeft en bovendien minder goede resultaten oplevert. Het gebeurt dat het pingpongen tussen het ontwerp van de initiatiefnemer en de feedback vanuit de dienst onvoldoende oplevert. Dan is het tijd om samen aan de tafel te zitten met een wit blad papier en een stiftendoos in het midden. Ik zeg niet dat een GOA zelf moet gaan ontwerpen, dat is de opdracht van de ontwikkelaar. Maar wel dat het gesprek veel productiever is door samen schetsmatig stedenbouwkundige lijnen uit te zetten.

Wouter: Het betekent wel dat het aantal projecten waarvoor vooroverleg georganiseerd kan worden, beperkt is. Lokale besturen worden bedolven onder vragen voor afspraken. Helaas worden de keuzes nu nog te vaak politiek bepaald. Je moet meer objectieve keuzes maken op vlak van complexiteit, de vraag of het beeldbepalend is, de impact van het project met betrekking tot ecologische samenhang, mobiliteit, leefbaarheid enzovoort.

Initiatiefnemers van projecten die niet op vooroverleg kunnen rekenen, moeten voldoende informatie kunnen vinden op de website. Zo kunnen ze direct een projectidee voorstellen dat strookt met de visie van de gemeente. Op die manier gaat er minder kostbare tijd verloren. Veel lokale besturen hollen de realiteit nu achterna, het water staat ze aan de lippen. Ook zij moeten even een stap achteruit durven zetten. Ze moeten in de luwte een beleid uitwerken dat houvast biedt aan GOA's en bepalen voor welk type dossiers welke procedure lopen. Een dergelijke proactieve aanpak ontbreekt nog te vaak.

VRP: Er wordt geklaagd over de juridisering van het vak, merken jullie dat ook?

Peter: We zien dat er vaker beroepsprocedures gestart worden dan pakweg tien jaar geleden. De slimme inzet van verordende instrumenten, zoals een RUP of een stedenbouwkundige verordening (bouwcode), kan dit deels opvangen en zeker houvast geven, zonder in te gedetailleerde regelgeving te vervallen.

Daarnaast merken we helaas dat het betrekken van verschillende stakeholders uit de buurt nog te vaak ontbreekt. Als er al een inspraakmoment is, komt het vaak te laat in het proces en legt de overheid de bal volledig bij de ontwikkelaar. We pleiten ervoor om dit veel vroeger te introduceren, zodat mensen effectief mee betrokken worden. Dat is ook het moment om als bestuur de hoofdlijnen van je ruimtelijke visie op dat gebied te expliciteren. Dat is belangrijk om het draagvlak voor projecten te vergroten. Nog een tip: als je een communicatiebureau inschakelt ter ondersteuning, zorg dan dat het bureau zeker vertrouwd is met de ruimtelijke materie en ervaring heeft met de discussies die uit ruimtekwesties ontstaan. Zij kunnen veel meer anticiperen op wat zal komen. Dat is nodig om 'voorbij de platitudes' tot nieuwe inzichten te komen.

VRP: Nog een klacht: projecten realiseren wordt steeds complexer.

Peter: Dat klopt, want de maatschappelijke uitdagingen zijn ook complexer dan pakweg dertig jaar geleden. Het is belangrijk om na te gaan wat onder deze klacht zit. Een initiatiefnemer denkt vanuit risicobeheersing, dat is vanuit zijn perspectief rationeel. Een initiatiefnemer die onvoldoende vertrouwd is met de actuele vereisten van stedenbouw, zal vanuit die risicobeheersing complexiteit proberen uit de weg te gaan.

Wouter: Maar ook de GOA moet van elk van die thema's een notie hebben. Hij of zij kan hier onmogelijk specialist in zijn, maar moet kunnen terugvallen op collega's of goede informatiebronnen om te kunnen inschatten wat mogelijk is en wat nodig is op een bepaalde site. Daarom is overleg tussen diensten over dossiers zo belangrijk.

Ik raad ook aan om altijd met een disclaimer te werken als er schriftelijk wordt gecommuniceerd, 'onder voorbehoud van adviezen en bezwaren'. De technieken en inzichten veranderen zo snel dat je als GOA niet van alles altijd op de hoogte kunt zijn.

VRP: Wat is de meest voorkomende fout bij de start van het vooroverleg?

Peter: We zien nog vaak een klassieke benadering, waarbij de initiatiefnemer direct een gedetailleerd grondplan op tafel legt als eerste voorstel. Daar ben je eigenlijk niets mee. Starten met de hoofdlijnen, de grote keuzes vastleggen en daarna pas stapsgewijs detailleren, dat is essentieel. Dat moet de GOA in duidelijke taal benoemen: 'Zo gaan we dat hier niet doen. Als we samen verder willen, pakken we het anders aan.' GOA's zijn soms onder de indruk als ik een dergelijke 'assertieve' uitspraak doe, maar het schept wel duidelijkheid. En je geeft tegelijk het signaal dat je zelf ook constructief verder wil werken en dat je wil dat het resultaten oplevert.

Vanuit de kant van de overheid zien we ook te voortvarende lokale mandatarissen. Doorverwijzen naar de omgevingsdienst als je informeel aangesproken wordt door initiatiefnemers, is essentieel voor een goede start.

Wouter: Ik ben in die zin ook wel bezorgd over het ontwerp van omgevingsbesluit dat nu voorligt bij de Vlaamse regering. Ik zie een aantal aspecten die het voortraject kunnen ondergraven. De oplossing is investeren in relatieopbouw en goede procesvoering en in het verhogen van de competenties van GOA's én architecten en ontwikkelaars om dit traject aan te gaan. Door alles in regels en procedures te gieten heb je niet vanzelfsprekend een beter proces.

Anderzijds is de praktijk van het vooroverleg nu te vrijblijvend: je zou het voor projecten die aan bepaalde criteria voldoen, verplicht moeten kunnen maken. Dit zou tot effect hebben dat er op korte termijn bij alle lokale besturen en initiatiefnemers een professionalisering plaatsvindt met betrekking tot het vooroverleg.

VRP: De ondersteuning die jullie aanbieden is best intensief en vraagt investering van een overheid. Wat maakt het succesvol?

Wouter: Assertief en duidelijk communiceren in een context met vele onduidelijkheden en tegelijk positief werken aan een vertrouwensrelatie vergt complexe sociale competenties van een GOA, die je voornamelijk aanleert door ervaring. In een opleiding blijft vergunningverlening vaak theoretisch en soms missen GOA's een meer ervaren collega die bovendien voldoende tijd kan vrijmaken.

Deze ondersteuning biedt hier een antwoord op. We kiezen ervoor om samen zo'n proces te doorlopen en het dus níét van de GOA over te nemen. Net in het samen doen en er achteraf over reflecteren zit de kracht van deze leermethode. En het resultaat komt iedereen ten goede: een professioneler vooroverleg, minder wederzijdse frustraties en betere projecten.

In het kort: de vijf lessen van ProFlow voor de GOA

1. Overtuig het schepencollege van het belang van een duidelijke ruimtelijke visie waar je op kan terugvallen.
2. Werk proactief: stippel verschillende routes uit voor verschillende soorten dossiers. Zet de lijnen uit van het proces dat je zal lopen en communiceer hier open over.
3. Communiceer duidelijk dat ieder zijn rol te spelen heeft en bouw aan vertrouwen.
4. Zet in op participatie zo vroeg mogelijk in het proces.
5. Weet dat je een complexe opdracht hebt. Benoem je leernoden aan je leidinggevende en zoek interne of externe ondersteuning.

Nawoord

Met deze publicatie hopen we bij te dragen aan de professionalisering van het vooroverleg. We schreven dit vanuit het perspectief van de omgevingsambtenaar of GOA, die al te vaak met een hoge werklast te maken heeft en een complexe relatie met bestuur en initiatiefnemers dient te onderhouden. Maar het is duidelijk dat de GOA dat niet alleen kan. We hopen daarom dat deze publicatie ook onder ogen komt van:

- **de ontwikkelaar**, die er inzichten uit kan halen om het vooroverleg constructief te houden of te maken;
- **de lokale mandataris**, die vanuit het inzicht in de diverse rollen de omgevingsdienst goed kan ondersteunen in zijn opdracht;
- **de medewerkers van verschillende bovenlokale overheidsdiensten**, die nieuwe regelgeving voor het vergunningenbeleid ontwikkelen en baat hebben bij een goed zicht op de praktijk (of de praktijken) van de vergunningverlening.

Het is positief dat de aandacht voor de rol van de GOA en voor het vooroverleg in het Vlaams beleid groeit. Bij lokale besturen wordt er ondertussen volop pionierswerk geleverd. We delen dan ook graag een greep uit goede praktijken die in de lerende netwerken, de praktijkdag en de webinars aan bod kwamen, zoals:

- de Woonvisie van stad Dendermonde;
- het PRUP 'Afbakening woonkernen' van Horizon+ en de bijhorende gemeentelijke stedenbouwkundige verordening van de gemeente Overijse;
- de proactieve communicatie van de gemeente Nijlen over haar beeldkwaliteitsplan naar ontwikkelaars;
- het ruimtekompas dat de gemeente Temse ontwikkelde en dat een plaats krijgt in het Lokaal Beleidsplan Ruimte;
- het beleid van de Stad Mechelen dat de grondprijzen mee stuurt voor verkoop;
- de omgevingsscans op planningsniveau en de kwaliteitsmeters op vergunningenniveau van de stad Hasselt;
- de harmonisering van regelgeving en gebiedsgerichte visies van de stad Gent.

Maar ook initiatieven uit de private sector kwamen aan bod:

- Het Stadsmakersfonds dat zich in de markt zet als coöperatieve vennootschap in vastgoedprojecten en hierbij streeft naar maatschappelijke impact, richt zich niet op woon- en kantoorontwikkeling, maar op collectieve functies. Het betreft maatschappelijke stakeholders al heel vroeg in het proces om optimaal in te spelen op maatschappelijke noden en signalen vanuit de omgeving.
- Revive monitort niet enkel haar financiële, maar ook haar maatschappelijke impact vanuit de kernwaarden circulariteit, multifunctionaliteit, natuurherstel en verbinding. Het stakeholderoverleg, de community-werking en de inzet van tijdelijke invullingen (met lessen die vaak geïntegreerd worden in het ontwerp) zijn instrumenten om dit te bereiken.

De bouwshift zet in op twee sporen: open ruimte beschermen, maar ook aangename, compacte gemeentelijke centra maken, waar mensen ook echt willen wonen. Je hoort vaak zeggen dat we 'minder regels' nodig hebben om dat te bereiken. Wij zijn evenwel van oordeel dat we vooral 'slimme' regelgeving nodig hebben, gestoeld op een reële woonbehoefte en met visie op twee fronten: een visie op de locaties van en randvoorwaarden voor verdichting en een visie op open ruimte (landbouw, natuur en de toekomst van bestaande bebouwing). Vergunningenbeleid en ruimtelijke planning zijn dus onlosmakelijk verbonden. Planning moet keuzes maken en robuuste duidelijke kaders stellen. Bovenlokale planning moet helpen voorkomen dat gemeenten elkaar beconcurreren. Op die manier werken we samen aan de bouwshift, vanuit respect voor elkaars rol en overtuigd van de maatschappelijke noodzaak.

Meer lezen:

<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijk-beleid-en-planning/lokaal-aan-de-slag/handreikingen/handreiking-vooroverleg>

<https://www.vrp.be/post/lessen-uit-het-lerend-netwerk>

Colofon

Dit is een uitgave van de Vereniging voor Ruimte en Planning vzw (VRP),
Damplein 27, 2060 Antwerpen.

Deze publicatie is gebaseerd op de besluiten van de lerende netwerken 'regie van de alledaagse stad'.

Inhoud uit deze publicatie mag gebruikt worden mits bronvermelding. Foto's en visuals mogen gebruikt worden mits toestemming van de uitgever.

TEKST

Mieke Nolf, VRP

EINDREDACTIE

Piet Piryns

FOTO'S EN VORMGEVING

Laura Koet, VRP (tenzij anders vermeld)

DANK AAN

Dank aan alle deelnemers van de lerende netwerken, de gemeentelijke omgevingsambtenaren van volgende lokale besturen:

Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Turnhout (2022) [[lees de eerste publicatie hier](#)].

Aarschot, Boom, Herentals, Lanaken, Leuven, Sint-Niklaas, Sint-Truiden, Temse en Torhout (2023).

Asse, Beringen en Vilvoorde (2024).

Bruno Minnebo (Stad Gent), Loes Vandenberghe (Stad Mechelen), Annelies Saron (Stad Brugge) en Marian Mys (CROOMM) voor de begeleiding van de lerende netwerken.

Dank aan Philippe Van Wesenbeeck (Stad Gent) voor de reflecties.

Dank aan Ann Vanderhasselt, Thierry Goossens en Marc Vanderbiesen (Vlaams Stedenbeleid)

Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door Team Stedenbeleid.

