

REGIE van de ALLEDAGSE STAD

RUIMTELIJKE KWALITEIT REALISEREN
VIA PRIVATE PROJECTEN

vrp



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 het lerend netwerk 'regie van de alledaagse stad'. Dit lerend netwerk werd ontwikkeld door Philippe Van Wesenbeeck (Stad Gent), Julie Mabilde (Team Vlaams Bouwmeester), Hardwin De Wever (AG Vespa) en Michiel Dehaene (UGent) samen met Mieke Nolf en An Rekkers van VRP en vond plaats in het najaar van 2022.

TEKST

Mieke Nolf, VRP

MET MEDEWERKING VAN

Oswald Devisch (UHasselt), Julie Mabilde (Team Vlaams Bouwmeester) en Philippe Van Wesenbeeck (Stad Gent)

Dank aan de deelnemers van het lerend netwerk om hun ervaringen te delen: Cindy Westhovens (Stad Genk), Iris De Smet (Stad Aalst), Mieke Belmans (Stad Antwerpen), Loes Vandenberghe (Stad Mechelen), Annelies Saron (Stad Brugge), Joachim D'eigens en Delphine Willaert (Stad Roeselare), Jorrit Barbry (Stad Gent), Lieven Pascal (Stad Oostende), Annelies Aertbelien (Stad Leuven), Nathalie Peeters (Stad Hasselt).

Dank aan de inhoudelijk begeleiders: Bruno Minnebo (Stad Gent), Anke Vos (Stad Leuven) Cedric Heerman (Stad Turnhout) en Hugo Meeus (Stad Turnhout). De procesmatige begeleiding gebeurde door Oswald Devisch en Mieke Nolf.

EINDREDACTIE

Koen Raeymaekers, VRP

FOTO'S EN VORMGEVING

Laura Koet, VRP

Overname en gebruik van deze publicatie wordt aangemoedigd mits bronvermelding.

13 februari 2023

beeld voorblad (c) DMVA Architecten

Met steun van:

TEAM
VLAAMS
BOUWMEESTER



DEPARTEMENT
OMGEVING

inhoud

4 Inleiding

6 5 lessen voor lokale besturen

- | | |
|----|--|
| 7 | 1. Een open start leidt vaker tot een efficiënte samenwerking |
| 11 | 2. Een goed doordachte en transparante procesarchitectuur leidt tot een betere verstandhouding |
| 14 | 3. Betrek omwonenden vanuit een breed maatschappelijk perspectief |
| 17 | 4. Werk lokaal aan kwaliteitskaders (en communiceer daarover) |
| 20 | 5. Pingpong tussen rekenen en tekenen |

22 Besluiten

28 Tot slot

inleiding

‘DE ALLEDAAGSE STAD’

Het uitzicht en het karakter van steden en gemeenten werden doorheen de geschiedenis gevormd door de bouwende mens. Of een dorpsplein gezellig is, een boulevard aantrekkelijk of een woonwijk levendig, hangt af van de ontwerpkeuzes die zowel door publieke als door private actoren gemaakt worden. Een bouwproject staat dus nooit op zichzelf, maar draagt bij tot een geheel: het dorp, de wijk of de stad. Daarom is een privaat bouwinitiatief ook altijd een zaak van publiek belang. Lokale omgevingsambtenaren hebben de opdracht om vergunningsaanvragen te beoordelen en spelen op die manier een rol in de kwaliteitsvorming van onze leefomgeving.

De voorbije decennia ging veel aandacht naar complexe grootschalige projecten, dankzij het Vlaams beleid dat al sinds eind jaren ‘90 stadsvernieuwingsprojecten stimuleert. Bij dergelijke projecten nemen overheden de regie stevig in handen: er gaat een proces van ontwerpend onderzoek aan vooraf, er worden experts uit diverse disciplines betrokken en men werkt naar een masterplan of projectontwerp toe. Terwijl dergelijke grote projecten in de schijnwerpers staan, kunnen middelgrote private projecten¹ op veel minder aandacht rekenen. Hier worden er geen begeleidingsteams aangesteld en gebeurt er ook geen ontwerpend onderzoek.

Nochtans hebben die middelgrote private projecten op z’n minst een even groot effect op de kwaliteit van onze bebouwde ruimte als de stadsvernieuwingsprojecten. Ook deze projecten zijn vaak beeldbepalend, zorgen voor bijkomende autodruk of gaan gepaard met een verlies aan groen of een druk op erfgoed.

Misschien blijft de impact van één minder geslaagd project in sommige gevallen beperkt, maar jarenlange verwaarlozing van dergelijke aanvragen leidt uiteindelijk tot een stedelijk weefsel met een zwakke ruimtelijke kwaliteit. Die kwaliteit is niet enkel afhankelijk van de architectuur, de noden van de bredere omgeving spelen hier eveneens een belangrijke rol. De projecten overstijgen dus het gebouw- of perceelsniveau en hebben een impact op de wijk, dorpskern of gemeente.

¹ Het verschil tussen ‘grote’, ‘middelgrote’ en kleinschalige projecten is geen exacte wetenschap. Onder grote projecten verstaan we stadsvernieuwingsprojecten, binnenstedelijke herontwikkeling van grote sites, vaak brownfields, projecten waar de stad mee eigenaar is van gronden, publieke gebouwen, gebouwen met een heel belangrijke erfgoedwaarde, stationsomgevingen,... Die middelgrote projecten liggen vaak niet pal in het centrum maar eerder aan de rand, of in het centrum van een dorp of deelgemeente, de overheid heeft er geen grondpositie, het aantal bijkomende wooneenheden is niet meer dan 100,... Toch zijn het vaak inbreidingsprojecten die een impact hebben op de omgeving.

Met ‘de alledaagse stad’ bedoelen we: “het geheel van autonome ingrepen op private terreinen, zonder voorafgaande of latere inzet van grond of middelen van een overheid. Het zijn 100% private projecten, die ‘ertoe doen’: door hun schaal, programma, betekenis en relatie tot de publieke ruimte, veranderen ze het beeld en de ruimtelijke structuur van een bouwblok, buurt of wijk.”² ‘Alledaagse’ projecten drukken dus een stempel op de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. De vraag dringt zich dan ook op hoe lokale overheden hier meer regie in kunnen voeren. Het is onze overtuiging dat het goed begeleiden en grondig beoordelen van vergunningsaanvragen van dergelijke middelgrote projecten van cruciaal belang is.

Een lerend netwerk³

Op vraag van een aantal steden en experts brachten de VRP, Team Vlaams Bouwmeester en UHasselt in het najaar van 2022 gemeentelijk omgevings-ambtenaren (GOA's) uit 11 centrumsteden in een lerend netwerk over deze thematiek samen. In de voormiddag stelden de steden hun lokaal ontwikkelde instrumenten aan elkaar voor. De toolbox die we op die manier samenstelden omvat een brede waaier aan kaders (13 in totaal): wetgevende (zoals de stedenbouwkundige verordening), procesmatige en kwaliteitskaders. Deze instrumenten worden op verschillende momenten tijdens het proces ingezet, ze zijn complementair en kunnen elkaar versterken⁴.

In de namiddag werd feedback gegeven op concrete cases, zowel over de inhoud (over de aspecten water, mobiliteit, dichtheid en volume, groen, functie, beeld- en erfgoedwaarde, woonkwaliteit, ...) als over het proces (hoe is het dossier op het bureau beland, is er een voorgeschiedenis, wie zijn de betrokken actoren?).

Welke lessen konden we trekken uit deze vier boeiende en intensieve dagen? We gaan hier niet in op de concrete cases, dat zou immers het lokale proces niet ten goede komen. Discreet omgaan met vertrouwelijke informatie is dan ook een belangrijke randvoorwaarde van een dergelijk intervisietraject. We schetsen hier een aantal algemene conclusies en verbinden er vervolgens de besproken instrumenten aan.

² Philippe Van Wesenbeeck, diensthoofd SRP Stad Gent, werkgroep 2022

³ We hebben ons voor deze eerste editie op de centrumsteden gericht. In 2023 willen we een tweede editie opstarten voor GOA's van niet-centrumsteden. Ook zij worden met deze thematiek geconfronteerd en zijn vragende partij voor meer ondersteuning. We zien hier ook initiatieven vanuit intercommunales, ‘Atelier Ruimte Kempen’ (IOK) biedt een kwaliteitskamer aan, modeldocumenten, sjabloon woonbehoeftestudie, een projectatelier, een leidraad ruimtelijke kwaliteit per thema, een checklist voor de voorstudie van een projectaanvraag, een stappenplan voor het proces en een kaart met referentieprojecten.

⁴ Deze kaders en instrumenten zijn lokaal als antwoord geformuleerd op een bepaalde nood. Het is onze doelstelling om die kennis te delen en op die manier te inspireren en een aantal gezamenlijke noden te benoemen. Op basis van het lerend netwerk kunnen we echter niet besluiten dat de besproken instrumenten in alle contexten “de” oplossing bieden voor deze nood.

5 lessen voor lokale besturen



Vijf lessen voor lokale besturen

1. Een open start leidt vaker tot een efficiënte samenwerking

Om projecten een maatschappelijke meerwaarde te geven hebben we een proactief vergunningenbeleid nodig; dat betekent dat de lokale overheid al informatie verstrekt die initiatiefnemers van bij het prille begin van hun idee ondersteunt. Dat is zowel informatie over het proces van de vergunningsaanvraag als over de visie en randvoorwaarden vanuit de stad.

Idealiter zal de initiatiefnemer van een middelgroot project op basis van die informatie contact opnemen met de stedenbouwkundige dienst en wordt een voortraject uitgestippeld. Dat is het proces dat voorafgaat aan de vergunningsaanvraag en waarbij de GOA constructief en tegelijk voldoende assertief in dialoog gaat met de initiatiefnemer⁵.

Vaak gebeurt het echter omgekeerd: de ingediende (gedetailleerde) vergunningaanvraag is de eerste informatie die de GOA van de initiatiefnemer ontvangt. De GOA dient in dat geval de initiatiefnemer duidelijk te maken dat er een stap terug gezet moet worden en dat er tijd moet genomen worden voor stedenbouwkundig onderzoek, zonder dat dit betekent dat het project eindeloze vertraging oploopt.

Een GOA heeft de plicht om zo objectief mogelijk de ontwikkelingsmogelijkheden van een bepaalde site te onderzoeken vanuit een goede ruimtelijke ordening, lokale ruimtelijke kaders, visies en demografie. Ook zal hij of zij de effecten van de ontwikkeling op vlak van water, mobiliteit, de potentiële bijkomende druk en de huidige functie of kwaliteiten van de site goed in beeld brengen. Op basis hiervan dient de GOA een inschatting te maken van de wenselijkheid van de ontwikkeling zoals die in de vergunningsaanvraag staat omschreven. Er moet nagedacht worden over bijsturing en over het opleggen van flankerende maatregelen. De hoofdvraag luidt daarbij: op welke manier kan een project niet enkel een financiële meerwaarde voor de ontwikkelaar, maar ook een maatschappelijke meerwaarde opleveren? Of anders gesteld: hoe kan dit project bijdragen aan het algemeen belang? De beginvraag is daarbij altijd welke noden er zijn op die specifieke locatie. Het is niet omdat bestemmingen de mogelijkheid bieden tot het ontwikkelen van woningen of bedrijfsinfrastructuur, dat dat ook noodzakelijk en vanuit maatschappelijk perspectief wenselijk is.

Dat is een heel ander perspectief dan dat van de initiatiefnemer, die een bepaald toekomstbeeld van een project op die site in gedachten heeft. De ondernemende initiatiefnemer bezit grond waar hij/zij potentie in ziet: hij/zij droomt ervan om er een project te realiseren. Dat brengt een zware investering met zich mee en het duurt vaak ettelijke jaren voor de opbrengsten binnenvloeien. Wellicht heeft de initiatiefnemer hiervoor geld geleend dat binnen een bepaalde termijn terugbetaald moet worden. Hij/zij neemt risico's, want er kunnen onvoorziene factoren opduiken die de kosten de hoogte injagen of een andere ontwikkeling in een naburige gemeente kan voor onvoorziene concurrentie zorgen. De initiatiefnemer zal dus zijn/haar voorziene kosten proberen te drukken en de geplande inkomsten trachten te maximaliseren. Vanuit deze realiteit heeft een initiatiefnemer meestal —zoniet, altijd— voorkeur voor grote volumes, hoge gebouwen en beperkte oppervlaktes per unit. Om dezelfde reden bestaat er over het algemeen weinig animo voor 'gemengde' projecten waarbij functies verweven worden. Bovendien zit de initiatiefnemer op hete kolen: hoe meer uitstel, hoe later de inkomsten en hoe groter de risico's⁶. Dit verschil in perspectief is een fundamenteel gegeven. Het gevolg is dat een goede samenwerking tussen GOA en initiatiefnemer geen vanzelfsprekendheid is, maar dat er een proces nodig is om tot een project te komen dat vanuit beide perspectieven acceptabel is. De samenwerking zal dus moeten groeien en dat kan enkel door elkaars perspectief te respecteren. De GOA dient dit telkens weer te benadrukken aan het begin van een traject, waarbij hij/zij aangeeft dat een wederzijds begrip voor elkaars situatie in grote mate de samenwerking — en dus de vlotte behandeling van het dossier — ten goede komt.



⁶ Dit perspectief van de initiatiefnemer wordt grondiger uitgewerkt in de masterclass 'Samenwerken met ontwikkelaars en vastgoedrekenen' van VRP en Hogent (opleidingsvoorzitter Peter Lacoere i.s.m. Mieke Paelinck), de 5de editie hiervan wordt op dit moment voorbereid.

Ook zal de GOA aan het begin van het traject de visie van het bestuur op de ontwikkelingssite verduidelijken, door in grote lijnen de verwachtingen en belangrijke randvoorwaarden mee te geven. Het is belangrijk dat de initiatiefnemer vanop dit masterplanniveau vertrekt. Gedetailleerde plannen zijn op dit moment nog niet aan de orde. Pas als er overeenstemming is op masterplanniveau kunnen deelopdrachten gedefinieerd worden, die vervolgens gefaseerd en meer gedetailleerd uitgewerkt worden.

We hadden het reeds over het belang van proactief communiceren. Ook over het verschil in rol tussen GOA en initiatiefnemer en het procesverloop, van brede visie naar gedetailleerd ontwerp, wordt best op voorhand gecommuniceerd op de website voor vergunningsvragen.

Het gebeurt soms dat initiatiefnemers informeel mogelijkheden politiek afgetoetst hebben voor het dossier bij de GOA op tafel komt. De GOA verliest hierdoor zijn/haar mandaat, wat het voortraject bemoeilijkt. De wisselwerking tussen het voorbereidend werk van de GOA, het voortraject met de initiatiefnemer en de beslissingsverantwoordelijkheid van politiek mandatarissen (eigen aan een democratie) is een bijzonder belangrijk aandachtspunt.



INSTRUMENTEN OPEN START

In Stad Mechelen is deze wisselwerking zodanig georganiseerd dat beide partijen hun rol optimaal kunnen vervullen. Men zet hierbij een [bouwcommissie](#) op, een maandelijks ambtelijk-politiek overleg waarbij projecten van een zekere complexiteit doorgesproken worden en waarbij men samen beslissingen neemt. Dit instrument biedt de kans aan de betrokken schepenen om hun verantwoordelijkheid als verkozenen op te nemen en cruciale beslissingen in dossiers te nemen. Tegelijk krijgen zij op dit moment een gestructureerde toelichting en beoordeling van de diensten waardoor de overwegingen grondig kunnen gebeuren. Ook worden de beslissingen afgeklopt, hetgeen de GOA duidelijkheid geeft over de richting van de gesprekken met de aanvrager en waarover wel of niet verder onderhandeld kan worden. Voor ontwikkelaars biedt dit meer voorstelbaarheid.

In Genk wordt een [draaiboek](#) gevolgd. Het draaiboek focust vooral op procedurele aspecten en specifieke aandachtspunten in het projectproces. Men werkt met drie categorieën van projecten, die elk een andere procedure volgen. Het draaiboek beoogt enerzijds een vlotte en correcte behandeling van dossiers, anderzijds vestigt het meer aandacht op ruimtelijke kwaliteit.

Maar wat als je voelt dat je een bestaand proces moet bijsturen? Dat is een moeilijke situatie waar GOA's vrij vaak mee geconfronteerd worden. In dat geval moet er een nieuwe positieve en constructieve dynamiek gezocht worden. Dat betekent: een stap terug zetten, zodat een nieuwe gezamenlijke vertrekbasis ontstaat. Het betrekken van een derde kan hierbij helpen.

In het kader van de vernieuwde watertoets zag Stad Antwerpen zich genooddaakt een vergunningsproces bij te sturen voor een ontwikkelingssite met een waterproblematiek. De drie betrokken ontwikkelaars gaan nu samen een waterstudie laten uitvoeren, de stad heeft aangegeven waar ze op moeten letten bij de inzet van die studie.

In Brugge zet men een ontwerpworkshop in om processen die vastzitten terug vlot te krijgen. Een extern ontwerper wordt betrokken om aandachtspunten in het bestaande ontwerp aan te stippen. Een externe blik helpt om de relatie tussen stad en ontwikkelaar wat te ontmijnen en om samen een visie te ontwikkelen op de site.

2. Een goed doordachte en transparante procesarchitectuur leidt tot een betere verstandhouding

Niets zo frustrerend voor een vergunningsaanvrager als eindeloze procedures en wachttijden. Vaak komt dit doordat er adviezen moeten aangevraagd worden bij verschillende diensten. De GOA bundelt deze diverse adviezen en wordt hierbij regelmatig geconfronteerd met tegenstrijdigheden. De GOA kan deze tegenstrijdigheden zelf niet 'oplossen'. Het gevaar dreigt bovendien dat de GOA aanpassingen voorstelt, die dan opnieuw langs alle diensten moeten, wat het proces nodeloos verzwaart en vertraagt. Het is belangrijk dat de diensten hun standpunt aan elkaar toelichten en dat er in het geval van tegenstrijdigheden samen naar een oplossing gezocht wordt. Een dergelijke systematische aanpak maakt dat er voortgang gemaakt wordt bij dossiers en een duidelijke timing naar de aanvrager gecommuniceerd kan worden.

Er volgen best duidelijke afspraken in welke fases de GOA terugkoppelt naar collega's van andere diensten en bestuur. De GOA werkt op die manier als een spreekbuis van de verschillende diensten en het bestuur. Zij dienen samen tot een coherente en gedragen visie op de noodzakelijke bijsturing van het plan komen.

De deelnemende steden gaven het belang aan van goede nota's op basis van het overleg tussen diensten. Dit is noodzakelijk omdat er binnen het stedelijk apparaat vaak wissels gebeuren, waardoor informatie verloren gaat.

INSTRUMENTEN PROCESARCHITECTUUR

Stad Gent werkt aan een vast coördinatie-overleg. De betrokken diensten hebben dit tweewekelijks overleg vast in hun agenda staan. Dit spaart tijd om agenda's samen te leggen en lokalen te zoeken. Op het overleg wordt tijd genomen om projecten grondig te bespreken: er worden twee, maximaal drie projecten geagendeerd. Er wordt een verslaggever aangeduid, zodat de GOA zich maximaal op de inhoud kan focussen. Ook maakt de stad op dit moment werk van een degelijk transparant procesverloop en een transparante timing. De stad categoriseert projecten naargelang hun mate van complexiteit.

A- en B-projecten zijn eenvoudige bouwdoossiers, ze zijn niet complex en het voortraject kan kort gehouden worden⁷. C-projecten zijn complexere dossiers die een grondiger afweging en beoordeling vereisen en waarbij verschillende diensten betrokken moeten worden.

⁷ Bij de bespreking wordt aangegeven dat een zekere flexibiliteit bij deze categorisering wel nodig blijft en we zeker niet te vlug mogen concluderen dat A en B projecten 'gemakkelijk' zijn, waarbij de vergunbaarheid voor de hand ligt. Zo kunnen ook B-projecten heel beeldbepalend zijn. Ook geven de steden aan dat de initiatiefnemers vaak minder professioneel uitgebouwd zijn, waardoor de bijsturing van deze projecten vaak wel heel arbeidsintensief is.

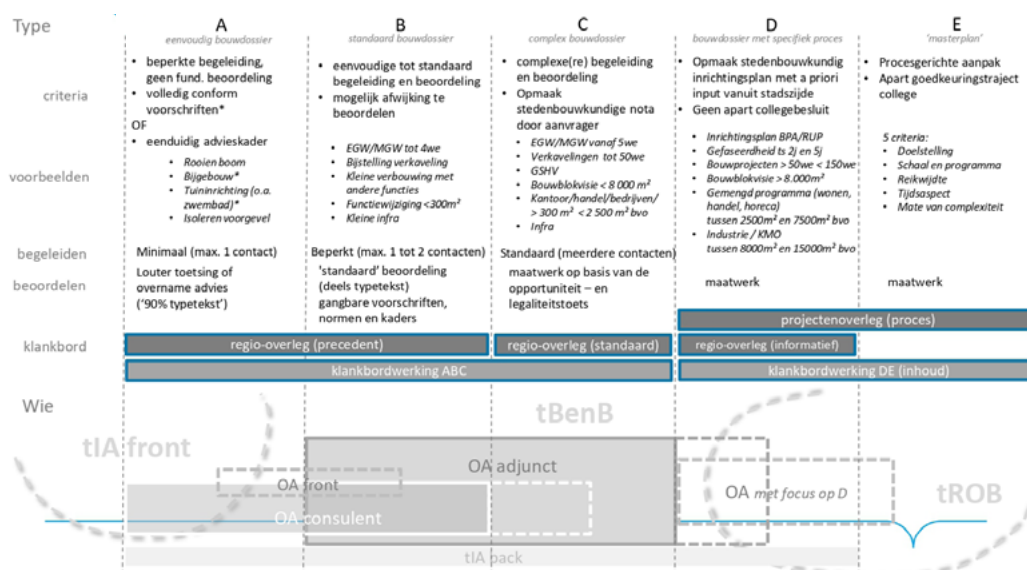
Vaak is er ook sprake van bijkomend publiek domein. Dat zijn dossiers waar je best start met een plan op een eerder algemeen niveau (visie, functies, volumes, relatie met omgeving), om pas daarna op meer architecturaal niveau te gaan focussen. Het voortraject van een C-dossier wordt gefinaliseerd aan de hand van een bouwdoossier. Projecten van een grotere schaal of een grotere complexiteit volgen een intensiever voortraject. Dat zijn de D- en E-projecten. Bij dergelijke projecten geeft de stad zelf input over randvoorwaarden. Het eindproduct van het voortraject is geen bouwdoossier maar een stedenbouwkundig inrichtingsplan voor D –projecten, of een masterplan voor E-projecten.

De masterplannen hebben een dermate grote impact dat ze via een apart collegebesluit moeten worden goedgekeurd. Voor type D- en E-projecten is een duidelijke procesarchitectuur uitgetekend. Het project doorloopt verschillende fasen, die elk eindigen in een concrete beslissing. De verschillende fasen kunnen steeds hernomen worden tot er een consensus bereikt wordt.

De eerste en tweede fase worden gevat door respectievelijk de afsprakennota en de projectdefinitie. Deze vormen samen het startschot voor het vooroverleg. In de afsprakennota wordt de scope bepaald. In de projectdefinitie worden alle adviezen van interne diensten gebundeld en afgestemd, terwijl de nota politiek teruggekoppeld wordt. Om het werk hiervoor te vergemakkelijken heeft de stad een sjabloon opgemaakt, met een stramien met vaste hoofdingen die voor elk project van toepassing zijn. Hierin staan een aantal algemeen geldende zaken uit de structuurvisie van de stad.

Een duidelijke procesarchitectuur, met ‘formele’ momenten, is belangrijk voor het proces dat GOA en initiatienemer samen doorlopen en dat eerder informeel is van aard.

SAMENVATTING



beeld: Dossierclassificatie stad Gent, 2022

Stad Mechelen zet momenteel de krijtlijnen uit voor een commissie openbaar domein. De bedoeling is om nutsmaatschappijen, stadsdiensten en externe adviesverleners samen te brengen om zo tot een gedragen advies te komen, zowel in de opstartfase van een ontwerp openbaar domein als vlak voor indiening van de vergunningsaanvraag openbaar domein. Op die manier is er betrokkenheid verzekerd bij het vastleggen van de ontwerpprincipes én bij de gedetailleerde, veelal technische uitwerking.

Vele van deze instrumenten staan nog in hun kinderschoenen. Alle steden geven in ieder geval aan dat het een behoorlijke uitdaging is om dit proces efficiënter te laten verlopen⁸.



⁸ Hierbij valt ook de opmerking dat de eisen van de brandweer soms heel verschillend kunnen zijn, afhankelijk van gemeente. Ook wordt benadrukt dat een geïntegreerd advies vanuit de verschillende Vlaamse Overheidsdiensten nodig is om het proces efficiënter te maken.

3. Betrek omwonenden vanuit een breed maatschappelijk perspectief

Participatie wordt bij de meeste overheden vooral ingezet op planningsniveau en bij eigen projecten. Dit is minder vaak het geval bij vergunningsprocessen. Toch zien de deelnemende GOA's het belang van participatie bij middelgrote projecten groeien. De mondigheid van burgers, de effecten van sociale media en de toegang tot juridische procedures spelen daarbij een rol. Er gaat geen project voorbij of bewoners organiseren zich en dienen bezwaarschriften in. De 'buurtreflex' wordt dus belangrijker in de beoordeling, zeker bij verdichtingsprojecten.

Op dit moment beperkt deze 'buurtreflex' zich nog te vaak tot individuele klachten, bijvoorbeeld wat betreft inkijk. Dergelijke not-in-my-backyard (NIMBY) reacties dragen meestal niet bij tot meer ruimtelijke kwaliteit of gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Bij projecten met veel omwonenden maken GOA's daarom aan de ontwikkelaar best duidelijk dat het betrekken van de bewoners cruciaal is om een 'collectieve buurtreflex' te creëren en zo een draagvlak voor het nieuwe project te vormen.

Een goed voorbereid participatieproces kan projecten op een hoger kwalitatief niveau tillen en hoeft de voortgang van het project niet te belemmeren. De zoektocht naar maatschappelijke meerwaarde staat daarbij centraal: voorziet het project in extra buurtgroen en publieke ruimte? Is er plaats voor deelmobiliteit? Wordt een bestaande waterproblematiek aangepakt? Komt er een doorsteek in het project voor voetgangers en fietsers? Moet er ingezet worden op bijkomende lokale voorzieningen? Kan het project de mogelijkheid voorzien om aan te takken op een collectief warmtenet? Het doel en de opzet van de participatiemomenten verandert volgens het stadium waarin het dossier zich bevindt:

FASE 1: BREED INPUT VERZAMELEN

Aan het begin van het traject is het interessant om breed input te verzamelen in functie van de opmaak van de projectdefinitie of projectfiche. Op die manier kunnen behoeften uit de buurt opgenomen worden in het masterplan, denk maar aan publiek groen, trage wegen en deelmobiliteit. Steden als Genk en Gent, die inzetten op een sterke wijkwerking of –regie, hebben dit vaak in grote lijnen al 'klaarliggen'. Ze kennen de noden in de buurt en kunnen indien nodig deze nog verfijnen, samen met bewoners. Op die manier wordt het wijkperspectief al aan het begin van het proces meegenomen. Het draagvlak voor het project kan op die manier groeien omdat bewoners zich de vraag mogen stellen 'wat zit er voor mij in?' Met die input gaan de ontwerpers aan de slag.

FASE 2: ONTWERPSCENARIO'S AFTOETSEN, 'PRAAT-PLANNEN' VOORLEGGEN

De ontwikkelaar zal het schetsmatig masterplan aftoetsen aan de omgeving. Op een dergelijk participatiemoment schetst de stad inleidend de context waarbinnen de ontwikkelaar moet werken, welke visie de stad op het gebied heeft en welke bestemmingen er op het terrein bepaald zijn. Na deze inleiding komt de initiatiefnemer aan het woord. De initiatiefnemer gaat ook zelf de dialoog aan met bewoners. De stad wordt op dit moment zelf neutrale toehoorder.

Indien er met scenario's gewerkt wordt, zal er nog een tweede terugkoppelmoment moeten komen zodra het voorkeursscenario vastligt. GOA's geven aan dat goed duiden wat de status is van scenario's tijdens het ontwerpend onderzoek heel belangrijk is. Als een bepaald scenario door de buurt als bedreigend ervaren wordt, kan het gebeuren dat zij tegen de volledige opzet van het traject in onnodig in verzet komen.



FASE 3: INFORMATIE GEVEN

Aan het eind van het project wordt vaak nog een informatieve vergadering belegd. De GOA's benadrukken het belang van hun aanwezigheid, ook op dergelijke informatieve momenten. Ook hier kan de overheid inleidend de rol opnemen als vergunningverlener, niet als initiatiefnemer. In sommige steden kiest men ervoor om de schepen aan het woord te laten en niet de GOA, om de onpartijdigheid van de GOA niet in het gedrang te brengen.

De overheid laat daar dus de regie over aan de ontwikkelaar, maar ondersteunt wel bij de voorbereiding van het participatieproces, bijvoorbeeld door sterk op meerwaarde voor de buurt te focussen.

Soms neemt de stad wel sterker de regie in handen. Dat is bijvoorbeeld aangewezen als er meerdere ontwikkelaars op een site actief zijn en zij er niet in slagen een gedeelde visie op de volledige site op te maken. Als initiatiefnemers niet bereid zijn om samen naar de bredere omgeving te kijken is het niet mogelijk om tot een kwaliteitsvol project te komen. Op zo'n moment moet de lokale overheid de regie overnemen.

In het traject van de woonontwikkeling 'De Oude Bareel' bracht Stad Gent de verschillende initiatiefnemers samen met eigenaars en buurtbewoners om via de methodiek van 'de charette' te werken aan een gedragen masterplan voor de verkavelingen. Het 'infomoment' werd een infomarkt, waarbij naast het volledige masterplan ook de verschillende deelprojecten door de ontwikkelaars zelf werden voorgesteld.

Tot slot geven GOA's aan dat een goed functionerende Gecoro (Gemeentelijke Commissie Ruimtelijke Ordening) ook een belangrijke rol kan opnemen om mee te adviseren vanuit een algemeen belang gericht op huidige en toekomstige generaties. Een zorgvuldige samenstelling ervan, gebaseerd op een visie op duurzaam ruimtelijk beleid vanuit diverse perspectieven, eerder dan louter vertegenwoordiging, is hierbij wel cruciaal. Sommige lokale besturen zien het nog te weinig als een kans om de Gecoro te betrekken bij de beoordeling van vergunningsaanvragen.



4. Werk lokaal aan kwaliteitskaders (en communiceer daarover)

Onze steden zijn eeuwen oud. Iedere ruimtelijke maatregel van belang drukt 50 of 100 jaar later nog zijn stempel. GOA's moeten niet alleen een breed ruimtelijk perspectief, maar ook dit tijdsperspectief meenemen. Dat maakt dat we niet licht over de afweging van verschillende belangen en perspectieven mogen gaan. Haastig werken is ruimtelijk onverantwoord. Daartegenover heeft een initiatiefnemer een veel kortere tijdsdimensie voor ogen. Die wil weten waar hij/zij aan toe is. De spanning tussen die verschillende tijdsperspectieven moet bewust vertaald worden in het proces.

Om de voortgang te garanderen ontwikkelen lokale besturen kwaliteitskaders. Dat zijn instrumenten die een aantal kwaliteitsparameters zo vroeg mogelijk in het proces laten doorwerken. Als een visie duidelijk op papier staat, hoeft een discussie niet tot in de treure gevoerd te worden en kan de beoordeling sneller gebeuren.

Door proactief over de visie te communiceren is die gekend van bij het begin, op het moment dat de initiatiefnemer een aanvraag wil indienen.

INSTRUMENTEN KWALITEITSKADERS

De [Woningtypetoets](#) van Stad Gent leidt de aanvrager via een cascadesysteem naar de juiste ontwikkeling op de juiste plaats. Dergelijke standaardisering is flexibel genoeg om gewenste verdichting en ontwerpcreativiteit toe te laten en streng genoeg om ongewenste verdichting tegen te gaan. Het ontlast GOA's van lastige discussies. Want het volume en het aantal wooneenheden dat gerealiseerd kan worden zijn in alle besproken cases met stip de hoofdbezorgdheid van de ontwikkelaar.

In verschillende steden vormt ontwerpend onderzoek over bepaalde deelgebieden of stedenbouwkundige figuren een belangrijk kader: zo ontwikkelden de steden Gent en Antwerpen een bouwblokkenvisie en heeft Stad Gent ook een ruimtelijke visie op de verschillende steenwegen.

Stad Hasselt werkt aan leefbaarheidsparameters die aspecten als betaalbaarheid, typologiemix, groenvoorziening en auto- en fietsparkeervoorzieningen per type project en afhankelijk van de locatie vastleggen. Dit gaat hand in hand met een kwaliteitsmeter die nagaat wat de kwaliteiten zijn van een project op verschillende schaalniveaus: van stads- tot projectniveau.

Stad Brugge ontwikkelde dan weer een ruimtelijk kader voor toerisme: de uitbreiding van hotels en het ontwikkelen van vakantiewoningen worden hierbij streng geregeld. Voor het kernwinkelgebied wordt op dit moment onderzocht hoe het aanbod sterker gestuurd kan worden. Een dergelijk beleid staat of valt met een goede handhaving.

Stedenbouwkundige en andere verordeningen: binnen de centrumsteden is er een grote diversiteit merkbaar in de toepassing van de stedenbouwkundige verordening. Wanneer we kijken naar de ruimtelijke context, is dat niet zo vreemd: steden die enkel het gewestplan als basis hebben, sturen sterk via verordeningen. Dit maakt het voor steden ook gemakkelijk om snel te werken bij minder complexe dossiers.

Steden met een uitgesproken eigen problematiek moeten lokale ruimtelijke kaders kunnen uitwerken en daarvoor juridisch sterke instrumenten kunnen inzetten. In Gent en Leuven is dat studentenhuisvesting, in Brugge toerisme, in Genk de bescherming van bomen op privaat domein⁹. De deelnemende GOA's zijn geen vragende partij voor heel gedetailleerde verordeningen. In een aantal steden wordt gepleit om meer in te zetten op doelregelgeving en inspirerende brochures, zodat de ruimtelijke context kan meegenomen worden in de uitwerking. Dit vergt wel meer scholing van de mensen die dossiers beoordelen, maar ook van de ontwerpers die vergunningsaanvragen indienen. Tegelijk ziet men er zeker ook het nut van in om een aantal duidelijke keuzes vast te leggen in cijfers. Een aantal besturen verwijzen graag naar bestaande kaders, zoals de oppervlaktegrootte en indeling van appartementen die de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) volgt.

Opvallend is dat lokale besturen via verordening de markt mee trachten aan te sturen. Als er in centrumsteden geen duidelijke regels zijn, ontstaat er een race to the bottom: woningen verkleinen zonder dat de prijs evenredig 'mee' daalt. De prijs wordt immers bepaald door wat potentiële kopers bereid zijn te betalen. Kopers van woningen hebben rationele en emotionele motivaties. Rationeel zullen ze kijken naar locatie en energiezuinigheid, emotioneel worden ze gedreven 'om op die plek een leven uit te bouwen'. Door deze emotionele factor zijn woningprijzen standaard hoger dan door locatie, energiecertificaat of oppervlakte verklaarbaar is¹⁰. Door hier samen over te waken zorgen de centrumsteden ervoor dat woonsten op de private markt voldoende kwaliteit behouden.



⁹ Deze steden betreuren dan ook de recente beslissing van de Vlaamse regering die het niet langer mogelijk maakt dat steden strenger zijn in hun vergunnings- en meldingsplicht dan dat op Vlaams niveau.

¹⁰ Dave Palmans, VRP masterclass samenwerken met ontwikkelaars, Antwerpen 2022

Daarnaast zien we dat de noodzaak om ons voor te bereiden op klimaatverandering ook in de vergunningverlening een belangrijke afweging gaat vormen. Stad Roeselare maakte voor water reeds een [klimaatadaptatieplan](#) op. Er zijn ook tools vanuit Vlaamse instellingen die lokale besturen helpen om klimaatthema's sterker in het vergunningenbeleid in te bedden: de [nieuwe watertoets en de bijhorende kaarten](#) raken met mondjesmaat bekend, maar over hoe je die gaat toepassen is meer uitwisseling nodig. VVSG werkte een [inspiratiekaart warmtezonerings](#) uit die duidelijk maakt waar best op collectieve warmtesystemen met duurzame warmtebronnen ingezet kan worden. Ook thema's als droogte, hitte, circulair en natuurinclusief bouwen zouden nog sterker hun weg moeten kunnen vinden naar lokale visies en kaders die bruikbaar zijn in het voortraject¹¹. Communiceer regelmatig over deze kaders, bijvoorbeeld in het gemeenteblad. Ga samen met je communicatiedienst na hoe je hier helder en positief over communiceert; gebruik beeldmateriaal en motiveer mensen en groepen om zelf ook mee werk te maken van de transitie.¹²

De beschikbaarheid van deze kaders biedt een houvast, maar dat betekent niet dat er geen beoordeling meer moet gebeuren. Een beoordeling op basis van de goede ruimtelijke ordening is altijd maatwerk waarbij de context van de site in de beoordeling moet meegenomen worden.



¹¹ Zie bijvoorbeeld toolbox '[De Bouwcode als klimaattool](#)'. Ook BREEAM en de duurzaamheidsmeter zijn dergelijke tools, al vergt het wel een vertaling vanuit de lokale overheid op de site in de specifieke context om echt werkbaar te zijn.

¹² In de toolbox 'de bouwcode als klimaattool' gebruiken we het 4E-model om een communicatiestrategie naar burgers op te zetten.

5. Pingpong tussen rekenen en tekenen

We stipten reeds aan dat het voor een ontwikkelaar belangrijk is een goede inschatting te maken van het risico dat hij/zij met een project loopt. Een deskundig ontwikkelaar zal dan ook nagaan wat wettelijk mogelijk is voor hij/zij de grond aankoopt. Hij/zij weet ook hoeveel risicovolle projecten hij/zij kan dragen in verhouding tot minder risicovolle projecten. Professionele ontwikkelaars gaan dus op een heel bewuste manier om met risico. Een ontwikkelaar die dat niet doet, kan de verantwoordelijkheid hiervoor niet bij de lokale overheid leggen. GOA's dienen zich hiervan bewust te zijn als ze een samenwerking aangaan.

Daartegenover staat dat het voor een ontwikkelaar heel moeilijk is om een constructieve samenwerking aan te gaan met een lokale overheid die geen duidelijke visie heeft. Bij gebrek aan een gedragen visie is een overheid — of beter, de 'governance', als een verzameling actoren met diverse agenda's — onvoorspelbaar en dat maakt het risico voor ontwikkelaars onnodig hoog. Om uit deze impasse van stoeve gesprekken te geraken, moeten de contouren van de samenwerking duidelijk zijn. Een ontwikkelaar mag een redelijke marge op een project berekenen en een lokale overheid dient een efficiënt proces en een redelijke termijn na te streven.

Om dat mogelijk te maken is het logisch dat een overheid van een ontwikkelaar verwacht dat die transparant is over welke marge hij/zij beoogt in een project en open kaart speelt. GOA's getuigen dat dat nu meestal niet het geval is en dat er soms zelfs gedreigd wordt dat het project niet gebouwd zal worden onder de voorwaarden van de gemeente. Zij raden hun collega's aan om dit steeds met een korrel zout te nemen. Als een GOA in grote lijnen zicht heeft op de werking van de lokale vastgoedmarkt, helpt dit om een inschatting te maken van wat een redelijke marge is in die context.

GOA's geven hierbij aan dat je de berekening best niet zelf tracht te maken, gezien zij daar niet geschoold voor zijn. Wel is het handig in grote lijnen de logica van de ontwikkelaar te kennen en op de hoogte te zijn van typische 'zware' kosten, zoals bepaalde types van ondergrondse parking. Dit maakt hen beter geplaatst om hierover in onderhandeling te gaan. Het loont dus zeker om dit soort expertise in huis te halen. GOA's die zelf nog voor een ontwikkelaar gewerkt hebben bieden zeker een meerwaarde in een team.

De goede ruimtelijke ordening moet wel te allen tijde het belangrijkste uitgangspunt van de GOA blijven. De GOA hoeft zich niet onder druk te laten zetten door rendabiliteitsargumenten. Durven aanhouden wat haalbaar is in functie van de omgeving is belangrijk. Een GOA zoekt steeds mee naar oplossingen, maar er ligt wel een minimumlat. Sommige projecten worden beter niet gebouwd, dat kan en moet een lokaal bestuur soms durven uitspreken.

INSTRUMENTEN TEKENEN EN REKENEN

De stedelijke ontwikkelingskost (SOK)¹³ die Stad Antwerpen toepast objectificeert de mate waarin de meerwaarde van projectontwikkeling afgeroomd wordt ten voordele van de maatschappij.

De Stad Roeselare werkte voor een ontwikkeling met een vergelijkend rekenmodel, ook wel schaduwrekenmodel genoemd. Door een expert in vastgoedrekenen onder de arm te nemen kon men aantonen dat het best redelijk was van de overheid om niet in het oorspronkelijke voorstel van de ontwikkelaar mee te gaan en werden de gesprekken constructiever.

Naast het ontwikkelen van een rekencapaciteit, kan een lokale overheid ook inzetten op een sterkere tekencapaciteit. In Oostende neemt het stadsatelier een belangrijke rol op. In het stadsatelier zetelen diverse ruimtelijk experts die via ontwerpend onderzoek visies op belangrijke sites in de stad ontwikkelen. De aanpak en parameters die het stadsatelier gebruikt, worden vertaald naar een leidraad voor de kleinere projecten die niet op de agenda van het stadsatelier terechtkomen. Een soortgelijke aanpak zien we bij de kwaliteitskamers.

In Mechelen worden projecten kwalitatief opgetild door workshopmatig rond de tekentafel te gaan zitten met de ontwikkelaar en architect en wordt actief geparticipeerd in het ontwerpend onderzoek. Als een dossier vastloopt op het ontwerp, kan de suggestie om een andere ontwerper onder de arm te nemen of om beroep te doen op een externe 'onafhankelijk' ontwerper de zaken weer vlot trekken. Tegelijk waarschuwen GOA's er ook voor hier té proactief in op te treden. De opdracht om een kwaliteitsvol ontwerp voor te leggen is een taak van de initiatiefnemer, het is niet de taak van de lokale overheid om te gaan ontwerpen in functie van een privaat initiatief. Wat wél van belang is: de overheid dient een duidelijke visie voor ogen te hebben, kan de cruciale lijnen van de projectdefinitie aanreiken en eventueel randvoorwaarden en no go's benoemen. Maar de initiatiefnemer blijft verantwoordelijk om een ontwerp aan te reiken. Wat een proactieve rol concreet betekent wordt door de verschillende GOA's en in verschillende dossiers licht verschillend ingevuld. GOA's die zich mee verantwoordelijk voelen voor het resultaat en tegelijk zelf ook voortgang willen bespoedigen zijn soms eerder geneigd het ontwerp in plaats van de initiatiefnemer te maken.

¹³ Een overzicht van diverse methodes van het opleggen van stedenbouwkundige lasten vind je [hier](#).

Besluiten

1. De juiste werkomgeving voor GOA's

Het is duidelijk dat de rol van de omgevingsambtenaren niet te onderschatten is: zij moeten vaak moeilijke afwegingen en keuzes maken. Naast de inhoudelijke kennis moeten ze ook over sociale vaardigheden beschikken om het gesprek en de onderhandelingen met initiatiefnemers aan te gaan.

In het beste geval doen GOA's dit moeilijke werk niet op hun eentje. Een omgevingsambtenaar heeft een team nodig waar hij of zij ondersteuning vindt bij collega's of diensthoofd. Binnen dit team kunnen personen volgens hun capaciteiten ingezet worden. Veel gemeenten in Vlaanderen tellen welgeteld één GOA. De lessen uit dit lerend netwerk doen de vraag rijzen of dat wel te verantwoorden is. Gezien de complexiteit van de job is het belangrijk dat de GOA in een team ingebed wordt. We willen dan ook aandringen om samenwerking te zoeken met omliggende gemeenten. Op die manier kan samen één team opgezet worden. Gemeenten die lid zijn van een intercommunale met deze dienstverlening kunnen hiervoor bij hen terecht.

Ook opleiding wordt genoemd als een cruciale factor. Als GOA's in team kunnen werken is de aanwezigheid van verschillende profielen essentieel, niet iedereen hoeft architect of stedenbouwkundige-ruimtelijk planner te zijn. Toch wijzen GOA's er op dat bij complexere dossiers het kunnen terugvallen op de inzichten en vaardigheden die in een ruimtelijke opleiding aangeleerd worden bijzonder belangrijk is. Het strekt dus tot aanbeveling GOA's met een ander profiel aan te moedigen om een bijkomende opleiding te volgen, zoals dat bij knelpuntberoepen het geval is.

Diverse mensen binnen het team dienen de kans te krijgen om zich te specialiseren in bepaalde thema's. De Stad Mechelen heeft hier fors op ingezet: de algemene benadering 'iedereen doet alles' evolueerde naar een thematische benadering waarbij iedere GOA de kans krijgt zich te specialiseren in bepaalde thema's. Het aantal GOA's werd ook opgetrokken van twee naar zeven. Een aantal inhoudelijke en urgente thema's zoals verdichting, woontypologieën, alternatieve woonvormen, gemeenschapsvoorzieningen, voorgevels, verordeningen en bedrijvigheid werden in het team verdeeld. De thema's kunnen veranderen in functie van een wijzigende visie of maatschappelijke noden. Vanuit die thematische kennisopbouw ondersteunen ze collega's bij dossiers die niet groot of complex genoeg zijn om er uitgebreid studiewerk rond op te zetten. Op het wekelijks GOA-overleg wordt kennis gedeeld en worden gemeenschappelijke visies gevormd. aatschappelijke noden. Vanuit die thematische kennisopbouw ondersteunen ze collega's bij dossiers die niet groot of complex genoeg zijn om er uitgebreid studiewerk rond op te zetten. Op het wekelijks GOA-overleg wordt kennis gedeeld en worden gemeenschappelijke visies gevormd.

In Brugge ging men over van een gebiedsgerichte benadering naar een thematische benadering. Deze stad kiest er wel voor om concrete dossiers meer aan de thematische GOA's te koppelen. Thema's zijn: Unesco, haven, bedrijventerreinen, natuur en water, bemalingen, scholen... Bij sommige brede thema's zoals 'klimaat' gaat het ook om inhoudelijke verdieping en niet per se om een koppeling met dossiers.

Daarnaast is er voor sommige projectdossiers meer zuurstof nodig. Dossiers die 'vastzitten' hebben soms een constructief-kritische blik nodig van collega's buiten de eigen context. Het samenbrengen van GOA's van verschillende steden die werken in gelijkaardige contexten werd door de deelnemers van het lerend netwerk dan ook als heel zinvol ervaren.

We krijgen het signaal van lokale besturen dat het steeds moeilijker wordt openstaande vacatures voor omgevingsambtenaars ingevuld te krijgen. Een duidelijke processtructuur waarbinnen de GOA voldoende mandaat, omkadering en ondersteuning krijgt binnen en buiten de gemeente, zijn ons inziens belangrijke hefboomen om de job aantrekkelijker maken.

GOA's geven aan dat de juridisering van de vergunningsbeoordeling demotiverend werkt. Ze zien met lede ogen aan dat de initiatiefnemer steeds vaker met een raadsman over de vloer komt en dat de juiste procedures volgen doorslaggevend wordt dan de inhoudelijke beoordeling. 'Doing things right' wordt belangrijker dan 'doing the right thing'. Een ervaren GOA gaf aan dat zij steeds vaker 'schrik' heeft om een steek te laten vallen, met het gevaar dat het dossier in beroep gaat. Juridische ondersteuning van GOA's wordt in dat geval noodzakelijk.



2. De hedendaagse architect als teamplayer

Niet alleen de opdracht van de GOA is veeleisend en complex geworden. Hetzelfde geldt voor de ontwerper. Een gebouw staat niet op zich. Naast architecturale eisen (materiaalgebruik, volumes, vormgeving, lichtinval, indeling) komen volgende aandachtspunten op de agenda:

- Water, waarbij zowel herbruik, buffers als infiltratie op privaat terrein een halt moeten toeroepen aan het afvoeren van hemelwater via de openbare riolering
- Groenvoorziening, waarbij zowel bestaand groen, bijkomend klimaatrobuust groen en bodemzorg op de to-do lijst staan
- Circulair bouwen: het gebruik van op herbruik gerichte technieken en duurzame materialen en de toekomstige herbestemming van functies (bv. parkeergebouwen)
- Leeftijdsbestendig bouwen
- Klimaatrobuust bouwen, in functie van wateroverlast en hitte
- Natuurinclusief bouwen, bijvoorbeeld nestgelegenheden voorzien en spiegelglas vermijden
- Mobiliteit, waarbij de toepassing van het STOP-principe begint bij een parkeerbeleid en hoogwaardige fietsenstalling
- Privaat-publiek gradiënt waarbij de stadsbewoner voldoende privacy gegund wordt én de omgeving toegang krijgt tot nieuwe groene ruimte
- Isolatie technieken, energiesystemen en de toepassing van efficiënte collectieve systemen (warmtenetten)
- (Publieke) Voorzieningen
- Erfgoed

Natuurlijk zal je zelden één project hebben dat op al deze thema's 100% scoort. Maar ze moeten wel één voor één tegen het licht gehouden worden om strategische keuzes te kunnen maken. Het is voor een ontwerper onmogelijk om al deze thema's in de vingers te hebben. Architecten die niet op een multidisciplinair team kunnen terugvallen moeten samenwerkingen met externen durven aangaan om een geïntegreerde visie te ontwikkelen. Zo maken ze de beweging van multidisciplinaire kennis naar interdisciplinair ontwerp. De hedendaagse architect moet dus veel meer dan vroeger een teamplayer zijn.

Soms loopt de samenwerking tussen lokale overheden en ontwikkelaars vast omdat de multidisciplinaire ontwerpcapaciteit te beperkt is. In dat geval is het aantrekken van bijkomende thematische expertise of ontwerpcapaciteit of het organiseren van bredere ontwerpworkshops een mogelijke oplossing. Het lokaal bestuur kan ook beslissen zelf een ontwerpworkshop met een externe 'neutrale' ontwerper op te zetten. In dergelijke situaties heeft de GOA ruggensteun nodig, bijvoorbeeld van zijn diensthoofd of van de stadsbouwmeester.

In de opleidingen architectuur (en natuurlijk ook in de opleiding stedenbouw en ruimtelijke planning) is het noodzakelijk meer in te zetten op competenties inzake het (juridisch) instrumentarium. Kennen studenten de ruimtelijke instrumenten? Hebben ze inzicht in de historiek en de wisselwerking tussen juridische onderbouw en ruimtelijke mogelijkheden? Hebben ze de vaardigheid om diverse instrumenten complementair in te zetten? Ontwerpers pur sang kijken misschien wat meer op het instrumentarium en op het onderdeel 'stedenbouw' in de opleiding. Het is minder sexy en het lijkt a priori te botsen met de ontwerpcreativiteit. Inzicht in de werking van (lokaal) ruimtelijk beleid en in de wijze waarop je instrumenten inzet en combineert kunnen studenten op praktisch niveau aanleren door het als onderdeel te beschouwen van de ontwerpstudio's.

3. Future-proof plannen en beoordelen vergt wisselwerking

Niet alleen in de opleidingen, maar ook in het veld (lokale besturen en studiebureaus) verdienen de relaties tussen stedenbouw, ruimtelijke planning en ontwerp meer aandacht.

Voor de grote steden is het een aandachtspunt dat de dienst stedenbouw en de dienst planning voldoende interageren. Planners en stedenbouwkundigen hebben elk hun eigen rol en denkwijze, waarbij planners vooral conceptueel in de toekomst denken en stedenbouwkundigen meer in de diepte en het hier en nu werken. Beide kunnen echter niet zonder elkaar, bovendien kunnen ze leren van elkaars competenties. Diverse steden zetten in op een structurele interactie tussen beide teams. In Stad Gent worden tandems opgezet waarbij planners en omgevingsambtenaren samen beleidskaders uitwerken en opvolgen. Ook in het kader van ontwerpend onderzoek, het opmaken van projectdefinities en het proces van sociale woningbouw is er wisselwerking. De stad kiest er ook voor om nieuwe planners een aantal maanden te laten meelopen met collega's van stedenbouw, zodat die context goed gekend is.



We passen dit graag toe op de thematiek van de flexibilisering van het planningsinstrumentarium. We merken dat ontwerpers en bouwers om meer flexibele planningsinstrumenten vragen, bijvoorbeeld met betrekking tot het Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP)¹⁴. De verdichtingsopgave en de noodzakelijke eisen met betrekking tot klimaatrobuust bouwen maken dat te gedetailleerde RUP's vaak onvoldoende toekomstbestendig zijn. Bij de opmaak van nieuwe RUP's is het dus belangrijk om die voldoende future-proof te maken en vanuit doelregelgeving na te denken. Op juridisch ingebedde voorschriften kunnen afwijkmogelijkheden worden vermeld die verwijzen naar 'de geest' van het voorschrift. Die flexibilisering van het planningsinstrumentarium verschuift het gewicht van planning naar de beoordeling van vergunningsaanvragen. We moeten ons goed bewust zijn van de gevolgen hiervan. Het betekent dat de beoordeling vanuit de goede ruimtelijke ordening voor de bredere omgeving en vanuit huidige én toekomstige generaties nog aan belang toenemen. Dit kan alleen in samenhang met een goed doordachte en volgehouden inzet op planning.

Voor initiatiefnemers is een transparant kader van minimumverwachtingen eveneens een noodzaak, ongeacht de context van de site. Steden als Brugge, Genk en Gent geven aan dat goed doordachte (stedenbouwkundige) verordeningen die ingaan op een aantal lokale thema's en noden goede instrumenten zijn om dergelijke lokale minimumlat vast te leggen.

We kunnen met andere woorden uit de concrete praktijk van de GOA's leren wat het betekent om instrumenten flexibeler in te zetten en wat daarbij mogelijke valkuilen zijn. Omgekeerd is het nuttig om GOA's goed te betrekken bij de opmaak van ruimtelijke visies. Net door hen kennis te laten maken met de achterliggende ruimtelijke principes en goede praktijken kunnen zij ook switchen tussen het hier en nu en een toekomst die meer verbeelding vergt en waar het pad nu voor geëffend moet worden.



¹⁴ Zie om Pieter-Jan Defoort over het RUP, Jupla, 6 december 2022

4. Begeleiden en beoordelen: efficiënt mensenwerk

Uit al het voorgaande blijkt dat het goed begeleiden van complexe vergunningsaanvragen tijd kost. Lokale besturen zoeken naar manieren om personeelstijd te sparen op de eenvoudige dossiers, zodat de complexe dossiers de nodige aandacht krijgen.

In de stad Mechelen, bijvoorbeeld, zet men sterk in op tools die de burger zoveel mogelijk zelfredzaam maken. Beslissingsbomen maken duidelijk of een vergunningsaanvraag en een architect nodig is. Voorbeelddossiers helpen burgers om stap voor stap hun dossier samen te stellen voor een melding of aanvraag. Een GIS-loket stelt alle nodige kaartinfo ter beschikking. Ook voor meer complexe projecten zoals studentenkamers en verdichting in binnengebieden is een advies voor bouwprofessionals beschikbaar. Het effect hiervan is niet min: van een situatie waarbij 50% van de binnenkomende mails niet administratief afgehandeld konden worden en naar de deskundige GOA doorgestuurd werden is dat percentage tot bijna de helft gedaald.

Volledig automatiseren lijkt op dit moment daarentegen contraproductief omdat er ook in kleine dossiers vaak foutjes of misinterpretaties opduiken die in onderlinge afstemming tussen initiatiefnemer en vergunningverlener snel uitgeklaard kunnen worden, zonder dat de vergunningsaanvraag helemaal terug naar af moet. Ook kunnen kleine projecten een wezenlijk verschil maken in een wijk. Steden geven aan dat 'kleine ingrepen' zoals het veranderen van de gevelstructuur, het opdelen van woningen en het voorzien van garages een enorm effect kunnen hebben op de omgevingskwaliteit. Die projecten worden bovendien vaker geïnitieerd door minder professionele ontwikkelaars die op minder ontwerpcapaciteit beroep (kunnen) doen. Ook deze projecten hebben dus begeleiding en beoordeling nodig.

Kortom: afvinklijstjes, beoordelingsbomen en voorbeelddossiers zijn zeker handig en nuttig om te delen, zodat alle lokale besturen er gebruik van kunnen maken. Door deze te combineren met goed gecoördineerde processen, die afgestemd zijn op het type dossier, en met een ondersteunend personeelsbeleid, kan een hoge mate van efficiëntie bereikt worden, zonder dat hierbij afbreuk gedaan wordt aan het belang van begeleiden en beoordelen.

Tot slot

De methodiek

Het lerend netwerk 'Regie van de alledaagse stad' werd zeer positief geëvalueerd. Dit is te danken aan een aantal randvoorwaarden:

- Een lerend netwerk vereist veel voorbereiding omdat je een groep met gelijkaardige profielen en herkenbare cases moet selecteren via oproep, kandidaatstelling en selectie. Als de groep niet goed is samengesteld haken de meer ervaren deelnemers af.
- Een lerend netwerk werkt optimaal met 10-12 deelnemers. Voor de casebespreking werkten we in twee groepen van 5 deelnemers + 2 begeleiders.
- 4 volledige dagen is het minimum om alle cases en instrumenten te bespreken en een open uitwisseling tussen de deelnemers mogelijk te maken.
- Er zijn zowel inhoudelijke begeleiders als procesbegeleiders nodig. De inhoudelijke begeleiders helpen de juiste vragen stellen tijdens de intervisie en de gezamenlijke reflectiemomenten. De procesbegeleiders bewaken de intervisiemethodiek die aan de hand van een vrij strikte fasering voldoende structuur en diepgang aan de casebespreking geeft. Ook evalueren ze iedere sessie en sturen ze waar nodig bij. Ze maken verslag en resumeren de besluiten van de vorige sessie bij de start van een nieuwe sessie.

De deelnemende gemeentelijk omgevingsambtenaren geven aan dat een dergelijke aanpak veel meer oplevert dan een brede vorming over thema's die niet altijd vertaalbaar zijn in hun context. Het vergt dus zowel voor de deelnemers als de organisatoren een grote investering, maar de impact is ook groter. VRP is dan ook overtuigd van de noodzaak om met deze methodiek verder aan de slag te gaan, met het oog op andere steden en gemeenten.

Dank, omgevingsambtenaren!

We hopen met deze publicatie verder bij te dragen aan het leerproces van gemeentelijke omgevingsambtenaren. We hopen ook dat iedere lezer vanaf nu met andere ogen kijkt als hij door de straten van Antwerpen, Leuven, Genk of Roeselare dwaalt. Geniet van de ruimtelijke kwaliteit van wijken en pleinen, van boulevards en groene doorsteekjes, van gevels en stadsbomen.

En breng hierbij een kleine ode aan de omgevingsambtenaar, de hoeder van de goede ruimtelijke ordening die zelden in de spotlight staat, maar aan wie we dit mee te danken hebben.

"Het uitzicht en het karakter van steden en gemeenten werden doorheen de geschiedenis gevormd door de bouwende mens. Of een dorpsplein gezellig is, een boulevard aantrekkelijk of een woonwijk levendig, hangt af van de ontwerpkeuzes die zowel door publieke als door private actoren genomen worden. Een bouwproject staat dus nooit op zichzelf, maar draagt bij tot een geheel: het dorp, de wijk of de stad. Daarom is een privaat bouwinitiatief ook altijd een zaak van publiek belang. Lokale omgevingsambtenaren hebben de opdracht om vergunningsaanvragen te beoordelen en spelen op die manier een rol in de kwaliteitsvorming van onze leefomgeving. "

vip VLAAMSE VERENIGING VOOR ruimte & planning

BWMSTR
Team
Vlaams
Bouwmeester

