

Inzet omgevingsexperten ter ondersteuning van kleinere steden in hun regierol voor kwalitatieve verdichtingsprojecten

Kathelijne Toebak en Pieter-Jan Lijnen

Een bespreking en evaluatie van het gelopen ondersteuningstraject voor de kleinstedelijke gebieden in Vlaanderen met een verdichtingsopdracht

Departement Omgeving – afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning
Kathelijne.toebak@vlaanderen.be
Pieterjan.lijnen@vlaanderen.be
Bjo.omgeving@vlaanderen.be

Inzet omgevingsexperten ter ondersteuning van kleinere steden in hun regierol voor kwalitatieve verdichtingsprojecten

Uitdaging

De verdichting in Vlaanderen is volop aan de gang. Buiten de 13 centrumsteden¹ liggen ook in de kleinere steden mooie verdichtingskansen en groeit de ontwikkelingsdruk.

Verdichtingsprojecten hebben hun eigen uitdagingen. Ze hebben een hogere technische complexiteit, tellen veel betrokkenen en liggen vaak maatschappelijk (en dus ook politiek) wat gevoelig. Anderzijds zijn het bij uitstek opportuniteiten om de stad te vernieuwen en te transformeren, kunnen ze kansen bieden voor verweving en bieden ze mogelijkheden om ook het publieke domein te verbeteren.

Waar de centrumsteden kunnen beschikken over sterk uitgeruste stedenbouwkundige diensten met reeds lang opgebouwde expertises, is het onmiskenbaar zo dat het goed regisseren van dit soort projecten voor kleinere steden een bestuurlijke uitdaging betekent. Complexe verdichtingsprojecten worden er niet elke dag ingediend. Ook raken vacatures voor omgevingsexperten er moeilijk ingevuld, ten gevolge van een competitieve arbeidsmarkt. Gebrek aan capaciteit en bestuurskracht spelen de kleinere steden niet zelden parten in het goed opnemen van hun regisseursrol in complexe projecten.

Ondersteuningsaanbod

Daarom bood de Vlaamse overheid, via een samenwerking tussen het departement Omgeving en het team Stedenbeleid van het agentschap Binnenlands Bestuur, ondersteuning in de vorm van een expertenpool. We wilden de bestuurskracht van kleinere steden versterken door in de fase van het voortraject van concrete complexe verdichtingsprojecten senior-experten ter beschikking te stellen met de opdracht de stedelijke diensten zowel inhoudelijk als procesmatig te ondersteunen. De klemtoon lag op het hulp bieden en het versterken van de lokale diensten bij het opnemen van de stedelijke regisseursrol door kennis en ervaring aan te bieden, dus niet door in de plaats te treden van de lokale omgevingsprofessionals.

Studiebureaus konden zich kandidaat stellen om dit ondersteuningsaanbod vorm te geven. Uit de acht bureaus kozen we Proflow, een multidisciplinair team van ruimtelijke experts werkzaam in heel Vlaanderen dat getuigde van goed inzicht in wat lokaal speelt.

Tegelijkertijd nodigden we de provinciale steden² en in latere fase ook de overige kleinstedelijke gebieden³ volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit om dossiers aan te melden.

Met een bewust zeer eenvoudig webformulier (maximaal 30 minuten invultijd) toonden we de lokale besturen dat we hun vroegere klachten over te zware aanmeldingsprocedures hadden gehoord. We maakten ons tevens sterk om de ondersteuningsvragen binnen de week te beantwoorden.

¹ Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout

² Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tienen, Tongeren, Vilvoorde

³ Asse, Beringen, Beveren, Bilzen, Blankenberge, Boom, Bree, Diksmuide, Geraardsbergen, Heist-op-den-Berg, Hoogstraten, Leopoldsburg, Lommel, Maaseik, Maasmechelen, Menen, Ninove, Pelt, Poperinge, Temse, Torhout, Veurne, Wetteren, Zottegem

Vijftien ondersteuningstrajecten

In 12 steden ondersteun(d)en we 15 verdichtingsprojecten. We weigerden een tweetal dossiers omdat die eerder betrekking hadden op algemene ondersteuningsvragen van lokale besturen in plaats van een concreet verdichtingsproject. De meeste dossiers zijn residentieel van aard. Een aantal zijn gemengde projecten, waarin het lokaal bestuur verschillende functies wil verweven.

Gemiddeld besteedde Proflow per lokaal bestuur een 16-tal halve dagen aan ondersteuning, gespreid over meerdere maanden.

De experts hielpen in de eerste plaats bij het uittekenen en voeren van het vooroverleg. Workshops werden georganiseerd als er meerdere initiatiefnemers betrokken waren (soms voorafgegaan door bilaterale gesprekken), eigendomssituaties werden uitgeklaard, minder bekend omgevingsinstrumentarium werd onder de aandacht gebracht of politieke mandatarissen werden geïnformeerd over kansen en bedreigingen van projecten waar ze eerder niet bij stil hadden gestaan.

We kunnen spreken van een succesverhaal als het gaat over de resultaten die de ondersteunde trajecten geboekt hebben. Projecten die in veel gevallen vast zaten, hebben grote stappen vooruit gezet. Projectontwikkelaars waren bereid stappen terug te zetten en de dialoog naar alternatieven aan te gaan. Slecht in één geval eindigde de ondersteuningsopdracht zonder resultaat, omdat het college van burgemeester en schepenen plots andere plannen had en omdat eigenaars van deelterreinen weigerden mee te stappen in een gecombineerd verhaal.

Sleutels voor een goed voortraject

Uit dit traject komen drie cruciale bouwstenen bovendrijven die garant staan voor een goed voortraject naar een stedenbouwkundige vergunning.

Sterke visie, sterke regie

Het beschikken over een actueel ruimtelijk beleid biedt houvast voor lokale besturen om actief en proactief aan de slag te gaan met complexe ruimtelijke uitdagingen. Een lokaal bestuur dat daar niet over beschikt, holt achter de feiten (wensen van de ontwikkelaars) aan.

Een gedragen en beslist beeld op waar de lokale potenties liggen voor verdichting, al dan niet in de hoogte te realiseren, en waar aan de andere kant het vrijwaren van open of groene ruimte in de kern belangrijk is, schept duidelijkheid. Als die grote lijnen uitgezet zijn, kan de focus van de dialoog meteen komen te liggen op het samen streven naar een zo hoog mogelijke kwaliteit.

In Vlaanderen is het vandaag belangrijk te beschikken over een actueel beleidsplan ruimte als kompas voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid van de komende jaren. Het stuurt de ruimtelijke ingrepen om een bouwshift te realiseren tegen 2040⁴. Een duidelijke ruimtelijke agenda, in de vorm van een ruimtelijk beleidsplan dan wel meer informele verdichtingsvisies, beeldkwaliteitsplannen of woningtypetoetsen, maakt het lokaal bestuur sterk in onderhandelingen met initiatiefnemers van projecten.

De doorvertaling van beleidskeuzes in ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) die bestemmingen en voorschriften vastleggen of in masterplannen die als meer informeel instrument ontwerp- en

⁴ Doelstelling van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen om het dagelijks bijkomend ruimtebeslag terug te dringen tot 0ha tegen 2040, door de open ruimte maximaal te vrijwaren en bestaand ruimtebeslag beter te benutten

inrichtingskeuzes uittekenen, helpt het lokaal bestuur nog beter voorbereid te zijn op de onderhandeling op projectniveau. Maar te gedetailleerd verordenend vastgelegde keuzes en voorschriften blijken dan weer geen stimulans te zijn voor een kwalitatieve ontwikkeling. Zo is in dit traject een aantal keren gestoten op het beperkende karkas van een RUP.

In dialoog naar kwaliteit

Voor een goed vooroverleg neem je de tijd. Provinciale steden die gebruik maakten van het ondersteuningsaanbod spreken van een 'groei-traject'. Overleg tussen de projectontwikkelaar en de vergunningverlenende lokale overheid mag geen kwestie zijn van reactief formuleren van technische opmerkingen en detailbijsturingen. De bedoeling is om in eerste stap in dialoog te treden over de hoofdlijnen van een projectidee en zo stap voor stap te komen tot een gedragen ontwerp, door samen voor- en nadelen, scenario's en oplossingsrichtingen te bespreken. We bevelen lokale besturen daarom aan om het te doorlopen overlegtraject op voorhand uit te tekenen, als wederzijds verwachtingsmanagement. Een ander aandachtspunt is het zorgvuldig documenteren van het traject. Dat verzekert transparantie van het proces en is ook van belang voor een vlotte overdracht, mocht een nieuwe projectverantwoordelijke aangeduid worden.

Gemeente/stad gecoördineerd aan zet

Voor een initiatiefnemer van een bouwproject is het bijzonder ergerlijk om van dienst naar dienst gestuurd te worden, of een lijstje opmerkingen per gemeentelijke dienst te ontvangen. Ook uit dit traject leren we het belang van een geïntegreerde gemeentelijke benadering om een project professioneel aan te pakken. Het is belangrijk dat de gemeente een projectregisseur aanwijst die aanspreekpunt is en mandaat heeft om, in samenspel met de bevoegde schepen, overkoepelend over diensten heen het proces aan te sturen vanuit een integrerende blik die sectorale en technische adviezen en procedures overstijgt.

Opzet geslaagd?

Hierboven concludeerden we dat de ondersteunde trajecten resultaten boekten. Maar in hoeverre is het piloottraject geslaagd in haar opzet om de lokale omgevingsdiensten te versterken in hun kennis en ervaring bij het regisseren van verdichtingsprojecten? In hoeverre kon Proflow een duw in de rug geven die blijft renderen en waarop het lokaal bestuur verder kan bouwen?

We stellen vast dat we de doelgroep maar in beperkte mate bereikt hebben. 12 van de 46 steden voelden zich aangesproken door het aanbod. Uit contact met twijfelende maar uiteindelijk afhakende steden leren we dat het capaciteitsprobleem zo groot kan zijn dat een stedelijke dienst er zelfs niet toe komt om zich aan te melden voor een traject dat dan ook weer extra tijd dreigt te kosten. Mogelijks zagen ook niet alle steden de meerwaarde in van een externe ondersteuning (die zich komt bemoeien in een interne winkel?) of vonden ze het aanbod te beperkt of onduidelijk. Ook in de 12 steden die meeliepen in het traject voelden we de druk: geen tijd, geen deskundige sparring partner voor de gemeentelijke omgevingsambtenaar, en dit in combinatie met soms weinig stedenbouwkundige deskundigheid bij de architectenbureaus.

In de gelopen ondersteuningstrajecten vertoonden de lokale besturen dikwijls de neiging om het onderhandelingstraject grotendeels 'uit te besteden' in plaats er samen met de hulp van Proflow de schouders onder te zetten. Op die manier kon niet optimaal ingezet worden op het structureel versterken van de stedelijke dienst in kennis en ervaring. Desondanks ervaren de betrokken steden de geboden hulp als positief, en hebben ze interessante tips en tricks opgepikt. Ze zijn blij dat ze op de kar van het

ondersteuningsaanbod zijn gesprongen, de extra deskundigheid en blik van buitenaf aan de onderhandelingstafel hebben vruchten afgeworpen.

Aanbevelingen naar Vlaamse overheid

De opdrachthouder Proflow evalueerde het project ook. Ze is van oordeel dat het structureel optillen van een gemeentelijke werking zich sowieso op een ander niveau bevindt dan het vooruithelpen in concrete projecten, of ook dan het organiseren van studiedagen en lerende netwerken. Eigenlijk is er nood aan een coaching on the spot, bijvoorbeeld op het wekelijks teamoverleg van de stedenbouwkundige dienst, om vanuit een brede kijk kennis te injecteren en op te bouwen. Dit doet een beetje terugdenken aan (maar gaat verder dan) de rol van relatiebeheerders vanuit het departement Omgeving (zoals die tot de herstructurering van het departement in 2017 bestond). Relatiebeheerders gingen op regelmatige basis pro-actief in overleg met een lokaal bestuur om klankbord te zijn, oplossingen aan te reiken en denkpistes te bespreken.

Voor de meest structurele oplossing moeten we denken aan sterke intergemeentelijke samenwerkingen en fusies om de bestuurskracht op te krikken. Tegelijk kan de Vlaamse overheid pistes voor een meer structureel projectondersteuningsaanbod uitwerken dat leidt tot inhoudelijk betere projecten. Ideeën rond een bouwshiftconvenant krijgen vandaag vorm en worden best uitgewerkt richting een ondersteuningsaanbod dat heel hands-on directe meerwaarde biedt voor het lokale bestuur dat hulp inroept bij haar verdichtingsambities.