BXL PLANT

foto : Bas Bogaerts

DÉFIS ET CHANGEMENTS DANS LA PLANIFICATION

CITIZENS ACTION BRUSSELS

Dit is de tweede BRALpublicatie van 2016.
V.U. Tom Lootens, Zaterdagplein 13, 1000 Brussel
Wettelijk depot: D/2016/1969/03
Redactie: Steyn Van Assche en Hilde Geens.
Vertalers: Stéphanie Loute en Alain De Bast.
Met dank aan Sofie Vermeulen, onderzoeker VUB, ULB en BSI, voor de kritische lezing.
Alle foto's worden gepubliceerd onder creative commons licentie nr. CC BY-NC-SA 4.0 (tenzij anders vermeld).
Grafische vormgeving: Nordic Material.
Met de steun van:

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

brussel

BRAL vzw
Zaterdagplein 13 Place du Samedi
Bruxelles 1000 Brussel
T 02 217 56 33
info@bral.brussels
www.bral.brussels

STADSBEWEGING VOOR BRUSSEL | URBAN MOVEMENT FOR BRUSSELS
MOUVEMENT URBAIN POUR BRUXELLES

OP DE WIP

BRAL werd in zijn geschiedenis vaak geconfronteerd met het moeizame verloop of de stilstand van verschillende projecten. Concurrentie tussen administraties, gewest, gemeenten, gemeenschappen en andere gewesten waren daar niet vreemd aan. Maar dossiers reden zich ook domweg vast in hun eigen complexiteit.

Ruimtelijke planning en stedenbouw zijn nu eenmaal volop in beweging. De oude statische bestemmingsplannen voldoen niet meer om de ontwikkeling van complexe stadsprojecten in goede banen te leiden. (Lees: ***La concertation comme processus***.)

Om te vermijden dat plannen die goed zijn voor deze stad en haar inwoners zich blijven vast rijden, schuiven we in onze meerjarenplanning 2014-2018 een nieuw speerpunt naar voor: een efficiëntere en betere organisatie van stedenbouwkundige projecten. We bouwen hiervoor verder op onze ervaring in verschillende Brusselse projecten en kijken ook naar voorbeelden buiten Brussel. Zo gingen we op stap naar Turnhout en kwamen terug met 12 ***Facteurs d'échec et de réussite des projets urbains complexes***.

Deze publicatie komt er niet toevallig nu, zowel organisatorisch als wettelijk staat Brussel op een kantelpunt wat betreft plannen maken en plannen uitvoeren. Een pak diensten werden samengebracht in het Brussels Planningsbureau en met de maatschappij voor Stedelijke Inrichting geeft het Brussels Gewest zich extra slagkracht om zelf plannen uit te voeren. Wij voelden de kersverse directeurs aan de tand in het **interview (*Brusselse planning: de nieuwe aanpak*).**

Om te kijken of en hoe die nieuwe aanpak in praktijk wordt gebracht, nemen we twee planprocessen onder loep die nu aan de gang zijn: het kanaalplan (***Welk Kanaalplan?***) en de opmaak van een bijzonder bestemmingsplan in de EU-wijk (***Business as usual dans le quartier européen***). Jawel, soms geeft de titel het weg.

Deze twee dossiers tonen de spagaat waarin de Brusselse stedenbouw nu zit: enerzijds zijn er stappen in de goede richting, bv. de kwaliteitskamers, en mag er op het terrein al eens geëxperimenteerd worden, door bv in te zetten op ontwerpend onderzoek. Anderzijds blijft de realiteit vaak nog heel *old school*.

Ook de huidige institutionele hervormingen zitten ergens op die wip: kunnen ze de omslag naar een nieuwe manier om deze stad vorm te geven waarmaken of is het hem te doen om meer van hetzelfde maar dan efficiënter georganiseerd? Beide opties liggen nog open.

Bij wijze van knuppel in het hoenderhok sluiten we deze publicatie af met een bespiegelend artikel (***Ministers, bedrijfsleiders of partners?***) over de valse profeten van efficiëntie en goed bestuur en de mogelijke nieuwe rol van de overheid in deze snel evoluerende maatschappij.

Kortom, Bral legt zijn gewicht in de strijd opdat Brussel écht een omslag maakt naar een nieuwe manier van stad maken.

Veel leesgenot,
Brussel, zomer 2016

Gare du Nord
Noordstation
Place De Brouckère
De Brouckèreplein
Place de la Bourse
Beursplein
STELLA ARTOIS

BRUSSEL PLANT

DÉFIS ET CHANGEMENTS DANS LA PLANIFICATION

VOORWOORD: OP DE WIP p. 3

INTERVIEW: BRUSSELSE PLANNING, DE NIEUWE AANPAK p. 6

ENCADRÉ : LES CINQ BONNES RÉSOLUTION DE CHRISTOPHE SOIL & GILLES DELFORGE p. 11

FACTEURS D'ÉCHEC ET DE RÉUSSITE DES PROJETS URBAINS COMPLEXES p. 12

ENCADRÉ : COMPLEXE? QU'EST-CE QUI EST COMPLEXE? p. 14

WELK KANAALPLAN? p. 16

ENCADRÉ : ÉVOLUTION DU PLAN CANAL p. 20

BUSINESS AS USUAL DANS LE QUARTIER EUROPÉEN p. 21

ENCADRÉ : PLANIFACATION, L'APPROCHE CLASSIQUE p. 23

KADERSTUK : BUSINESS AS USUAL IN DE EUROPESE WIJK p. 23

LA CONCERTATION COMME PROCESSUS p. 24

ENCADRÉ: LES CHAMBRES DE QUALITÉ p. 25

ENCADRÉ: LA RÉFORME DU CODE BRUXELLOIS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE p. 28

KADERSTUK: OVERLEG ALS PROCES p. 29

MINISTERS, BEDRIJFSLEIDERS OF PARTNERS? p. 30

ENCADRÉ: MINISTRES, PATRONS OU PARTENAIRES? p. 35

Je vindt de Franstalige artikels in het Nederlands op bral.brussels.

Les versions françaises des articles en néerlandais sont disponibles sur bral.brussels.

Christophe Soil en Gilles Delforge, kersverse directeurs van het Brussels Planningsbureau en de Maatschappij voor Stedelijke Inrichting

INTERVIEW

Met de recente oprichting van het Brussels Planningsbureau (BPB) en de Maatschappij voor Stedelijke Inrichting (MSI) start de Brusselse regering een verregaande hervorming van de overheidsdiensten die plannen maken of plannen uitvoeren. Is dit een echte omwenteling in de manier waarop we de toekomst van Brussel kneden of is het business as usual, maar in een strakker pak? Bral interviewde de respectievelijke directeurs Christophe Soil en Gilles Delforge.

BRUSSELSE PLANNING: DE NIEUWE AANPAK

Heren, het Brussels Planningsbureau en de Maatschappij voor Stedelijke Inrichting: Qué?

Christophe: het Brussels Planningsbureau (BPB) is een heel hybride instelling die grosso modo bestaat uit twee grote blokken. Het eerste deel verzamelt cijfers en bouwt kennis op over Brussel. Het tweede luik omvat wat we klassiek onder planning verstaan. Weliswaar op grote schaal. Denk aan het Gewestelijk Plan voor de Duurzame Ontwikkeling (GPDO) voor heel het gewest of de ontwikkelingsschema's voor de grote gebieden genre Schaarbeek-Vorming of Weststation.

De integratie van de verschillende diensten die met deze thema's bezig waren (zie infografiek), moet leiden tot een betere diagnose en een efficiëntere planning.

> "We willen publieke gronden zo veel mogelijk publiek houden.

Gilles: En de Maatschappij voor Stedelijke Inrichting (MSI) moet er voor zorgen dat die plannen ook worden uitgevoerd. De maatschappij is een ferme update van wat vroeger de Maatschappij voor Vastgoedverwerving (MVV, beter gekend onder de Franstalige naam SAF - Société d'Acquisition Foncière) was. Die maatschappij werd opgericht als vehikel om de terreinen aan te kopen die indertijd onverwacht door de NMBS te koop werden aangeboden. Bijvoorbeeld de Josaphatsite in Schaarbeek/Evere en Delta in Oudergem. Die vastgoedfunctie blijft bestaan maar de nieuwe MSI gaat als uitvoerende poot van het Planningsbureau veel verder. Ze kan dus ook sites effectief ontwikkelen.

Er zijn nog andere publieke operatoren in Brussel, zoals citydev.brussels, die woningen bouwt en industrieterreinen aanlegt. Hoe verhoudt de MSI zich tot deze instellingen?

Gilles: Wij zorgen eerst en vooral voor de omstandigheden dat er kan gebouwd worden. Wij coördineren en zoeken partners en budgetten. Wij willen gewoon dàt de spade in de grond wordt gestoken. Indien anderen - citydev.brussels of sociale huisvestingsmaatschappijen bijvoorbeeld - dat doen: des te beter! Enkel wanneer er geen partners zijn, gaan we zelf over tot de uitvoering. Ook de eventuele sanering van vervuilde gronden nemen we op ons.

DE MEESTBIEDENDE

Wanneer je de grond zelf in handen hebt, is het relatief eenvoudig. Maar zo niet: hoe krijg je privé-eigenaars mee?

Gilles: De onderhandelingsmarge is natuurlijk kleiner wanneer je de grond niet in handen hebt, maar de dynamiek om iets te realiseren is vergelijkbaar. Au fond draait het ook dan om coördineren. De MSI zorgt dan voor een aanspreekpunt, behoudt het overzicht en bewaakt het kader: de publieke ruimte, energie, biodiversiteit, … Er is trouwens ook nog de Bouwmeester, want zijn team maakt ook deel uit van het Planningsbureau. Zij waken mee over de kwaliteit van de projecten in de strategische zones. Ons werkterrein is trouwens beperkt tot die strategische zones. En we hebben het geluk dat daarin een significant aantal gronden publiek is.

En worden die publieke gronden verkocht aan de meest biedende projectontwikkelaar?

Gilles: Neen. We willen publieke gronden zo veel mogelijk publiek houden. Partners kunnen dan via andere zakelijke rechten - bijvoorbeeld via erfpacht - bij de ontwikkeling betrokken worden.

Genoteerd!

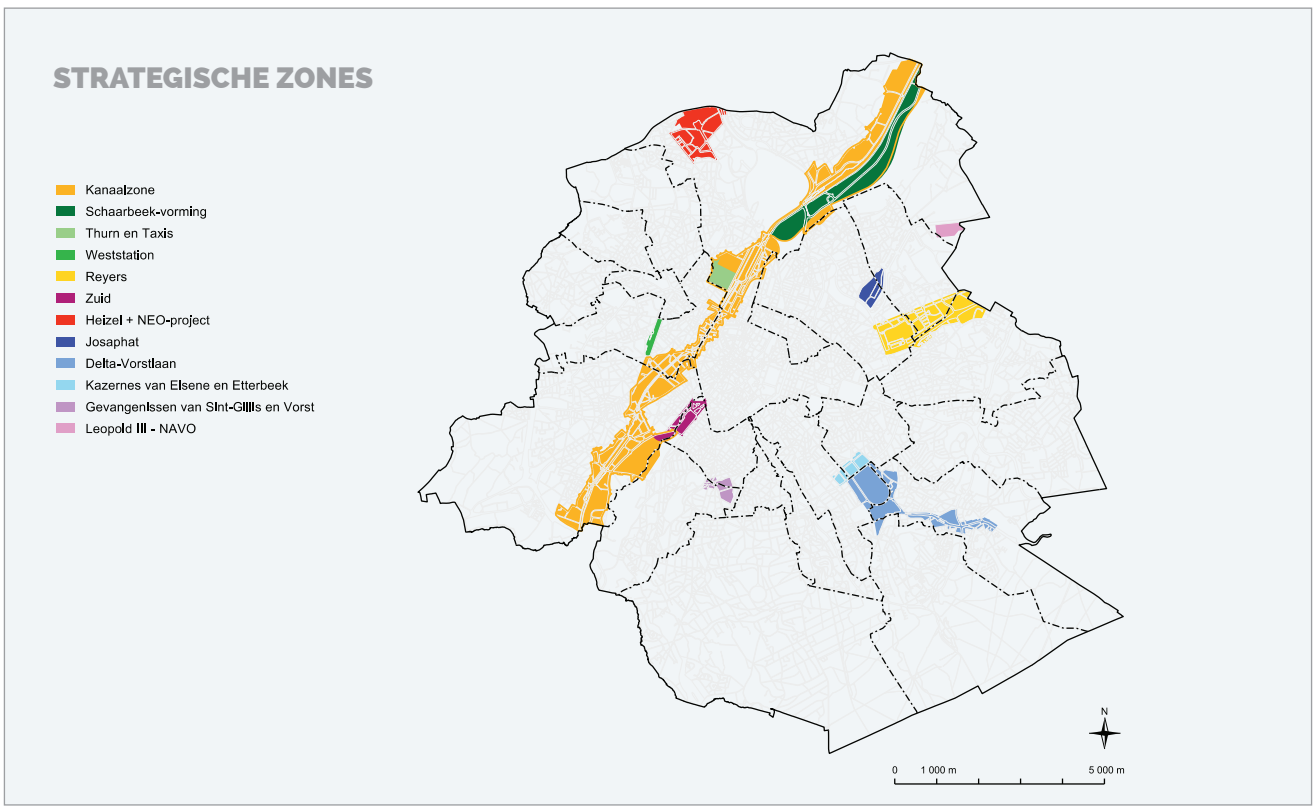
Ook belangrijk: hoe gaan het BPB en de MSI samenwerken? Continuïteit tussen planning en uitvoering blijkt belangrijk om er voor te zorgen dat een goed plan niet verwatert tot een middelmatige of slechte realisatie. Al te vaak wordt de 'operator' een grote instantie die zijn eigen leven gaat leiden en projecten naar zijn hand zet.

Christophe: Alleen al het feit dat we samen zitten in hetzelfde gebouw vermijdt gedeeltelijk dat we naast elkaar werken of dubbel werk doen. Daarnaast betrekken we de MSI vanaf de start van de planning bij het project. Kwestie van enigszins realistisch te plannen zodat het plan ook effectief uitvoerbaar is, ook op financieel vlak. Omgekeerd maakt het Planningsbureau ook deel uit van het operationele team zodra het plan rond is.

Gilles: En we gaan als uitvoerder geen eigen dienst uitbouwen die het werk van het Planingsbureau nog eens dunnetjes overdoet. Maar hoe dan ook moeten plannen al eens aangepast worden tijdens de uitvoering. In realiteit is de scheiding tussen 'plannen' en 'uitvoeren' al eens flou. De stad verandert voortdurend, wat ons soms tot andere keuzes dwingt. De twee diensten zullen alleszins dus voortdurend moeten samenwerken.

SAMENWERKEN MOET

Hoe zullen jullie concreet werken? Komen er bijvoorbeeld teams per project?



Gilles: Als MSI moeten we nog echt van start gaan maar als MVV bouwden we al wat expertise op via het Kanaalplan (check het volgende artikel). Om dit plan te concretiseren, stelden we voor elke zone een team samen met één referent, één aanspreekpunt voor de ontwikkeling van dat gebied.

Christophe: Ik kan daar geen duidelijk antwoord op geven omdat we nog moeten bepalen hoe we te werk zullen gaan. We zijn nog maar net opgericht hé. Maar het lijkt me logisch dat ook wij projectteams zullen samen stellen.

> “
> **Het is de bedoeling de saucissonnage te overstijgen.**

Het Planningsbureau is samengesteld uit vele andere diensten. Er is dus al wat expertise in huis om zo'n team samen te stellen. Maar een echt projectteam kan toch maar efficiënt werken wanneer er ook uit mensen van andere administraties en instellingen bij betrokken worden? Wij denken daarbij in de eerste plaats aan Mobiel Brussel of Leefmilieu Brussel. Zijn er hierover al afspraken gemaakt?

Christophe: Die samenwerking is inderdaad belangrijk. Ze is ook voorzien binnen het kader van het Gewestelijk Comité voor Territoriale Ontwikkeling, dat zijn advies moet geven over de verschillende planningsprojecten. Maar dit is nogal formeel en op het niveau van de hoofden van de administraties. De samenwerking gebeurt inderdaad best intenser door van bij de start de meest geschikte persoon van bijvoorbeeld Mobiel- of Leefmilieu Brussel bij zo'n team te betrekken.

De samenwerking moet hoe dan ook verder gaan dan nu het geval is. Het is de bedoeling de saucissonnage (versnippering van bevoegdheden, nvdr) te overstijgen.

Een belangrijk element daarbij is dat de deelprojecten die door andere diensten moeten worden uitgevoerd, ook tijdig gebudgetteerd zijn, zodat dit geen struikelblok kan zijn. Wel goede bedoelingen hebben maar geen geld om het uit te voeren, dat moet tot het verleden behoren.

Gilles: We moeten hoe dan ook met hen samenwerken om een coherent beleid te kunnen voeren. Ook de budgetten worden best op elkaar afgestemd. Iedereen heeft er trouwens baat bij om samen te werken. Net zoals bijvoorbeeld voor citydev.brussels creëren we ook kansen voor Leefmilieu Brussel. Het vertrouwen zal moeten groeien via een goede werkmethode en door zelf correct te handelen.

> “
> **Goede bedoelingen hebben maar geen geld om ze uit te voeren, dat moet tot het verleden behoren.**

EN BEWONERSINSPRAAK?

Is er nog plaats voor input van de Brusselaar? Wat met de Cel Participatie zoals die zou opgericht worden binnen het Agentschap Territoriale Ontwikkeling? [1]

Christophe: We zijn het erover eens dat de burger best zo vroeg mogelijk betrokken wordt. Zo kunnen we ook effectief iets doen met de ideeën of diagnoses. Maar het is nog onduidelijk of we het idee van een participatiedienst overnemen en zo ja, hoe die dan zou functioneren binnen de organisatie. We kunnen ook met externe specialisten werken.

Gilles: We willen ook meer inzetten op het tijdelijk gebruik van onze sites. We willen leren uit het tijdelijk gebruik van een site. Het is interessant om te zien hoe mensen de ruimtes gebruiken.

> Het is opvallend dat er jaren werd gevraagd naar meer woningen en dat nu iedereen bang is dat de industrie zal weg trekken.

Goede voornemens. Maar we vinden ze niet terug in de geplande hervormingen van de wetgeving. En noch bij de opmaak van de richtschema's, noch bij de nieuwe stadsrenovatiecontracten is er sprake van participatie. Nochtans zijn dit dé tools waarmee jullie aan de slag zouden gaan bij de planning van de prioritaire zones.

Christophe: Niet alles moet in regeltjes worden vastgelegd. Ik begrijp dat er liefst garanties zijn maar het het is niet omdat niet alles op papier staat, dat het niet zal gebeuren.

MACHTSCONCENTRATIE

Veroorzaakt deze hergroepering niet een al te grote machtsconcentratie? Er wordt al eens verwezen naar het Planningsbureau en de MSI als de bulldozers van de minister-president.

Christophe: Neen, daar heeft het niets mee te maken. De wil om efficiënter te werken staat voorop. Bovendien zijn we aan democratische controle onderworpen. Elk plan, richtschema of wat dan ook moet door de regering worden goedgekeurd. De hele huidige reorganisatie is trouwens een project van de volledige regering.

Gilles: ...en wij voeren dat door de regering goedgekeurde plan uit. Bovendien is de regering ook vertegenwoordigd in onze pluralistische Raad van Bestuur. De oppositie is daar niet in vertegenwoordigd,

IN PERMANENT OVERLEG:

BPB ⇄ **MSI**

BRUSSELS PLANNINGSBUREAU

MAATSCHAPPIJ VOOR STEDELIJKE INRICHTING

Planning, statistieken, sociaaleconomische kennis

Operationele uitvoering, bouwheer, verwerft terreinen, realiseert projecten

VERENIGT:

- Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA)
- Directie Studies en Planning (DSP) van het GOB + themagebonden observatoria
- Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ATO)
- Cel van de Bouwmeester-Maître Architecte (bMa)
- Dienst Schoolfacilitator
- Brusselse referentiepersoon voor huisvesting

maar dat is ook niet het geval bij de andere gewestelijke instellingen. De regering moet zich wel verantwoorden voor het Parlement.

Een laatste veelgehoorde kritiek: Het Kanaalplan, toch een van de stokpaardjes van Rudi Vervoort, zou de industrie in de kanaalzone wegjagen door ook woningen toe te laten in voormalige industriegebieden. Wonen en industrie zijn nu eenmaal niet altijd eenvoudig te combineren. Én de waarde van de grond stijgt door woningen toe te laten.

Gilles: Ook hier, het is echt een belangrijke doelstelling voor ons om ruimte vrij te houden voor industriele activiteiten in de stad. We willen echt niet *à tout prix* overal woningen tussen smijten. Beide zijn nodig. Maar de gedachten zijn geëvolueerd. Zo zien we dat bijvoorbeeld verticale vermenging (industrie en wonen boven elkaar, nvdr) vaak geen goed idee is. Slim zoneren op relatieve kleine schaal kan waarschijnlijk wel. Daar wordt momenteel onderzoek naar verricht.

Christophe: Het is opvallend dat er de afgelopen jaren veel druk was – ook vanuit het middenveld – om een oplossing te zoeken voor het nijpende woningtekort. Nu lijkt de angst te overheersen dat de industrie zal wegtrekken. Het is een genuanceerde discussie maar het is duidelijk dat niet alle industrie nog wenselijk is waar ze nu is ingepland. Soms gaat het bovendien om industrie die heel weinig tewerkstelling creëert.

Gilles: We zijn ons bewust van de uitdaging om productieactiviteiten in de stad te behouden. Tewerkstelling creëren of behouden – vaak voor laaggeschoolden – is wel degelijk een belangrijke doelstelling.

Heren, dank voor dit interview.

Steyn Van Assche

1. Dit agentschap ging op in zowel het BPB als de MSI.

LINKS
www.saf-mvv.be
www.adt-ato.brussels

LES CINQ BONNES RÉSOLUTIONS DE CHRISTOPHE SOIL & GILLES DELFORGE

FR Ces messieurs sont les tout nouveaux directeurs du Bureau Bruxellois de la Planification et de la Société d'Aménagement Urbain. C'est une réforme radicale des services publics chargés de concevoir ou de réaliser des plans qui a présidé à la naissance de ces organismes. Au cours de l'interview, nous avons noté les bonnes résolutions suivantes :

- Améliorer l'efficacité de la planification et de la réalisation des projets
- Assurer la continuité entre les plans et leur mise en œuvre
- Collaborer avec d'autres administrations
- Organiser une concertation préalable, non seulement avec les autres instances publiques et les promoteurs, mais aussi avec les riverains
- Préserver le caractère public des terrains détenus par les pouvoirs publics
- Veiller au maintien des activités de production

Mais attendons de voir, car c'est au pied du mur qu'on reconnaît le maçon !

La version française de cette interview est disponible sur bral.brussels.

L'ancienne imprimerie Brepols s'apprête à entamer une nouvelle vie après 40 années d'inoccupation : elle accueillera bientôt l'académie de la ville.

foto: BRAL

FACTEURS D'ÉCHEC ET DE RÉUSSITE DES PROJETS URBAINS COMPLEXES

Le 18 décembre, Bral a organisé une master class sur les projets urbains complexes à Turnhout. Objet de notre visite : la tumultueuse reconversion d'une ancienne imprimerie (Brepols) et les enseignements à en tirer pour la planification bruxelloise.

Le professeur Marc Martens est notre guide et conférencier. Il a été et est encore impliqué à des titres divers dans toutes les phases du projet, il est donc en mesure de nous présenter de façon très personnelle l'ensemble du processus.

Nous nous arrêtons sur la « régie de projet » à la phase de la planification et à celle de réalisation. Ainsi que sur la collaboration public-privé qui va de pair. Quels sont les facteurs d'échec ? Et de réussite ? Il n'existe ni solution univoque ni réponse passe-partout. Mais venons-en maintenant aux conclusions de la journée.

Je vindt het volledige artikel in het Nederlands op bral.brussels.

QU'AVONS-NOUS APPRIS ?

1

IL FAUT ÊTRE PRÉPARÉ ET FLEXIBLE.

Il y aura de (nombreux) détours inattendus et le délai dépassera ce qui avait été prévu. Le projet de rénovation urbaine de Brepols a démarré en 2004 et la fin des travaux est programmée pour 2018. Soit dit en passant, à cette date, le site sera resté vide pendant plus de 40 années. Une bonne approche n'offre donc pas toujours la garantie d'une progression rapide.

2

CONCERTEZ-VOUS ET COMMUNIQUEZ AVEC LE GRAND PUBLIC.

Valorisez l'engagement des riverains et considérez le citoyen comme un partenaire, dès le départ. Ce faisant, vous créerez une assise sociale et une appropriation, tout en réduisant le risque de devoir tout recommencer à la fin de trajet en raison de batailles de procédure.

3

ÉLABOREZ UNE VISION SOLIDE QUI VOUS ACCOMPAGNE EN PERMANENCE.

Mais sans vous perdre dans les détails. Cette vision doit se fonder sur des débats et des ateliers auxquels participe également le promoteur privé. C'est ainsi que vous accumulerez ensemble des connaissances. La vision validée est générale, mais définit les lignes directrices. Vous pouvez vous y raccrocher tout au long d'un processus long et agité.

4

METTEZ EN PLACE UN PROCESSUS SYSTÉMATIQUE AVEC DES ACCORDS PAR ÉTAPES

découlant d'un bagage de connaissances qui va en s'étoffant.

5

ASSUREZ UN ACCOMPAGNEMENT PERMANENT QUI GARANTIT UNE CERTAINE CONTINUITÉ

et constitue la « mémoire » du projet. Pour le site de Brepols, cet accompagnement a été pris en charge par un trio : un urbaniste externe, le responsable du service de planification au sein de l'administration de la ville et un avocat. L'accompagnement permet d'assurer la survie du projet au-delà des élections. Et crée aussi de la cohérence entre les plans et leur mise en œuvre.

6

RÉDIGEZ UN BON MASTER PLAN, UTILISEZ-LE COMME UN MIROIR.

Ce qui ne veut pas dire qu'il est à prendre ou à laisser. Ce master plan définit les grands principes pour l'aménagement du site : le rapport entre les différentes fonctions (commerces, logements, travail, etc.), la mobilité, l'espace public, etc.

7

L'ASSOCIATION ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVÉ DOIT ÊTRE OUVERTE ET TRANSPARENTE.

Le développement et la rénovation urbains relèvent du domaine public. Ils nous concernent tous.

COMPLEXE ?
QU'EST-CE QUI EST COMPLEXE ?

Un projet urbain complexe se caractérise par un grand nombre d'acteurs (tant publics que privés), de défis, d'intérêts et de sous-projets. Les risques principaux sont une gestion difficile et un recul de la qualité socio-spatiale. Chaque projet urbain est donc, de facto, un projet complexe. Cette complexité se marque à trois endroits : le **programme** (Quelles fonctions voulons-nous et pourquoi ?), les **acteurs** et les relations qu'ils entretiennent entre eux (décideurs, acteurs clés et parties prenantes) et enfin, les **instruments** (cahier des charges, concours de projets, master plan, plan d'affectation du sol, plan d'exécution spatial, permis, étude d'impact, processus de participation, débat public, ateliers, stratégies de communication, presse, etc.).

8

LE GOUVERNEMENT NE DOIT PAS NÉCESSAIREMENT ÊTRE PROPRIÉTAIRE DES TERRAINS QU'IL SOUHAITE DÉVELOPPER. MÊME SI UN ACTE DE PROPRIÉTÉ S'AVÈRE TRÈS PRATIQUE POUR PRENDRE EN MAIN QUELQUES PARCELLES CRUCIALES.

Les pouvoirs publics doivent en effet s'arroger une bonne position dans les négociations avec les acteurs privés, et un titre de propriété constitue un outil intéressant pour y parvenir. D'un autre côté, ils ont besoin d'un promoteur disposé à investir et de préférence d'un promoteur aux yeux duquel le projet ne se résume pas à un fichier Excel.

9

FAITES PREUVE DE CRÉATIVITÉ.

Inventez de nouveaux instruments ou adaptez les instruments existants.

10

QUALITÉ N'EST PAS SYNONYME DE RAPIDITÉ. Ce ne doit pas être un désavantage. Le temps permet d'explorer le terrain de la qualité, il nous dit quel aménagement ou programme a une durée longue ou courte, quelle est sa structure ou son contenu. Le temps peut donc aussi permettre un saut qualitatif et aider à distinguer le bon grain de l'ivraie.

11

NE CESSEZ PAS DE VOUS ÉTONNER.

12

ENGAGEZ-VOUS !

Steyn Van Assche, met veel dank aan Marc Martens.

Het behoud van werkplaatsen als deze is één van de uitdagingen van het Kanaalplan.

foto: Bas Bogaerts

WELK KANAALPLAN?

Het Kanaalplan is de vreemde vogel onder de Brusselse plannen. Het is geen klassiek plan maar work in progress. Bral zoekt uit waar het Kanaalplan voor staat, waar we nu staan en wat de uitdagingen zijn.

Ter herinnering: het was de vorige minister-president (Charles Picqué) die, na een ontwerpwedstrijd, in 2012 een richtplan voor de Brusselse Kanaalzone bestelde bij de Franse architect en stadsplanner Alexandre Chemetoff[1]. Hij moest oplossingen vinden voor de toenemende bevolking in Brussel en dus plaats zoeken voor scholen, crèches en woningen. Tegelijk moest het plan economische activiteiten aantrekken, eerder gelanceerde projecten beter op elkaar af stemmen en werken aan de publieke ruimte. Kortom, de verwachtingen waren hoog.

Twee jaar later was zijn huiswerk af. Chemetoff zag een potentieel van 25.000 woningen en 7.500 jobs en maakte tekeningen die dat potentieel moesten visualiseren. Voor velen staat het Kanaalplan dan ook gelijk met het 'plan Chemetoff' uit 2014 en de bijbehorende - best gedetailleerde - plannen. De weinig transparante *top down*–aanpak, de geringe implicatie van cruciale actoren en de soms te innige verstrengeling tussen wonen en industrie zorgden echter voor gemor.

TERUG NAAR AF?

Moeten we dus opnieuw beginnen? Niet helemaal. De doorstart van het Kanaalplan in 2015 inspireert zich nog altijd op het werk van Chemetoff, maar biedt de kans dingen in vraag te stellen en uit te diepen. Te zijner ere: Chemetoff wist dat er dieper moest worden nagedacht en stelde zelf voor die uitdieping te testen in 'proeftuinen' (testzones).

PROEFTUINEN

In vier proeftuinen werd gestart met het concretiseren van het Kanaalplan. Wij zijn dan ook nieuwsgierig naar het denkwerk rond vier belangrijke gebieden in het kader van het Atelier Brussel Productieve Metropool[2]: Buda (industriële cluster rond de Buda-brug in het noorden van Brussel), Masui (19e eeuwse arbeiderswijk met oude fabriekspanden), Birmingham (industrie, grote winkels én woonwijken) en Biestebroeck (industriële cluster in het zuiden van Brussel). Vier teams mogen al ontwerpend het denkwerk voeden - *research by design* met een chique woord - over het samen gaan van industrie met andere functies. Kortom, men heeft door dat de combinatie wonen en industrie niet voor de hand ligt en - indien al wenselijk - dat dit intelligente planning vereist.

Het denkwerk rond die zones is nog volop bezig en fundamenteel voor de toekomst van het Kanaalplan. Veel meer een *work in progress* dan een klassiek plan.

> **De overheid kan een tegengewicht bieden tegen de speculatie die ze zelf mee in gang heeft gezet.**

BOUWMEESTER

Opvallende nieuwe spelers zijn de mensen in het team van de Brusselse Bouwmeester. Naast hun betrokkenheid bij de Ateliers Brussel Productieve Metropool, bewaken zij ook de algemene visie van het Kanaalplan. Het team voert er zijn opdracht uit als kwaliteitswaakhond wat betreft architectuur en stedenbouw. Belangrijk nieuw instrument daarin zijn de kwaliteitskamers[3] waarlangs grote projecten in de perimeter van het Kanaalplan moeten passeren. Deze perimeter omvat zomaar eventjes 700 hectare, waarvan 300 ha in overheidsbezit. Een gigantisch gebied dus. Maar een groot deel ervan is natuurlijk al in gebruik of staat in de steigers. Denk maar – helaas! – aan BPOST in Neder-Over-Heembeek of winkelcentrum Dockx aan de Van Praetbrug.

HET PLAN = ZIJN DOELSTELLINGEN

De Bouwmeester moet dus ook mee de doelstellingen van Kanaalplan bewaken. Dan is de vraag natuurlijk: wat zijn de officiële doelstellingen anno 2016? De doelstellingen zijn vandaag de centrale en de meest tastbare elementen van het Kanaalplan, dat dus meer een proces is dan een echt plan in de strikte zin van het woord.

Wij snorden ze voor je op:

- economische activiteiten in de stad behouden en de integratie daarvan bevorderen.
- huisvesting creëren voor alle type huishoudens om de bevolkingsgroei op te vangen.
- aangename en verbindende openbare plaatsen creëren (onder meer door de as van het kanaal en de omgeving te valoriseren)
- de voorwaarden creëren voor een open stad door een mix van functies en bevolkingsgroepen te bevorderen.[4]

INDUSTRIE PESTEN?

Het belang van de economische activiteiten wordt nu dus meer benadrukt dan bij de start van het plan. Ook spreekt men nu expliciet over huisvesting voor àlle typen van de bevolking.

> **Het Kanaalplan anno 2016 geeft de kans dingen in vraag te stellen en uit te diepen.**

Daarvoor lag het accent toch vooral op woningen die onder druk van bevolkingsgroei dringend moesten worden gebouwd. En om die te bouwen, lonkte het Gewest vooral naar - vaak ondergebruikte - industriegebieden. De wetgeving werd aangepast om dat mogelijk te maken[5] en de ontwikkelaars stonden te springen om woningen (en dan nog liefst luxewoningen, want met zicht op het water) te bouwen.

foto en illustratie: Space-Lab

Ideeën van Space.Lab voor een duurzame toekomst van 'proeftuin' Buda. Een voorbeeld van het ontwerpend onderzoek dat gebeurt in het kader van het Atelier Brussel Productieve Metropool.

Daarnaast kreeg de Haven van Brussel – eigenaar van 77 ha terreinen in de perimeter van het Kanaalplanl – de opdracht enkel nog concessies te geven voor maximaal drie jaar. Wat ze zeer vervelend vinden omdat het potentiële kandidaten zou afschrikken.

Er heerste dus het gevoel dat de regering de industrie aan het pesten was en vooral geïnteresseerd was in het opleveren van woningen voor gegoeden. Het omgekeerde dus van de doelstellingen die we vandaag lezen in de teksten.

BIJSTUREN

Het denken mag dan geëvolueerd zijn, de reeds gelanceerde plannen van de privéontwikkelaars zullen in het beste geval enkel wat kunnen worden bijgestuurd. Zoals Chemetoff aantoonde, beschikt de overheid echter over heel wat publieke gronden in de kanaalzone. Ze kan dus een tegengewicht bieden tegen de speculatie die ze zelf mee in gang heeft gezet. Dé gelegenheid om te tonen dat ze haar ambities serieus neemt.

Steyn Van Assche

1. Alexandre Chemetoff, Franse architect, stedenbouwkundige en landschapsontwerper. Hij werkte mee aan een wijk van 50.000 woningen in Bordeaux, het richtplan voor de reconversie van het eiland van Nantes en het richtschema voor het Plateau de La Haye in Nancy.

2. Het Atelier Brussel Productieve Metropool vormt het Brusselse luik van de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam (IABR). Zoals de naam doet vermoeden, zijn er ook cases in Vlaanderen en schuwt men grensgevallen zoals Buda niet. IABR en Architecture Workroom Brussels (AWB) werken hiervoor nauw samen met het Brussels Gewest, Ruimte Vlaanderen, de provincie Vlaams-Brabant en OVAM. In de Brusselse cases is er een nauwe samenwerking met de Brusselse Bouwmeester en de ontwerpende onderzoekers in zijn team. Ook BRAL gaf input in enkele werksessies. Je kan spreken van een ambitieus vervolg op het traject Productive BXL dat BRAL in 2015 samen met AWB en Bond Beter Leefmilieu opzette.

3. Meer info over de kwaliteitskamer vind je in het artikel 'Overleg als proces'.

4. Citaat uit het lemma 'stragisch gebied kanaal', saf-mvv.be .

5. Het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP) werd hiervoor aangepast en veranderde van naam naar het Demografisch Gewestelijk Bestemmingsplan (D-GBP).

ÉVOLUTION DU PLAN CANAL (SUIVANT BRAL)

2014

- \+ Regard neuf, ne se contente pas de dresser la liste de ce qui ne va pas
- \+ Mise en lumière des possibilités
- \- Coup d'envoi à la spéculation
- \- Croyance trop simpliste dans la mixité habitat/activités de production
- \- Processus non transparent/de haut en bas

2016

- \+ Intégration de nuances au projet et recherche fondamentale dans 4 cas concrets, reculer pour mieux sauter
- \+ Recadrage (limité) des projets privés par la mise en place d'une chambre de qualité par le maître d'œuvre
- \- Le projet reste flou et devra faire ses preuves dans la pratique
- \- Il manque (toujours) de transparence

ENJEUX 2016 – …

- Apporter un contrepoids à la spéculation et à la pression exercée par le marché du logement (de luxe)
- Proposer des solutions afin que les activités de production (anciennes et nouvelles) et l'habitat puissent cohabiter de manière acceptable – un beau défi, notamment pour le quartier Masui
- Mieux développer les zones vertes et bleues dans les zones industrielles déterminantes – bon pour la nature, l'accessibilité pour les travailleurs et la visibilité des activités
- Relier le Plan Canal à celui pour une économie circulaire.

La version française de cet article est disponible sur bral.brussels.

MEER LEZEN

- **The Brussels canal zone, negotiating visions for urban planning**, Sofie Vermeulen, VUB-press, 2015.
- **Bral-analyse doorstart voor het kanaalplan**, bral.brussels.
- **Kanaalgebied, nieuwe centrale as,** website Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling. Hier vind je onder meer het werk van Chemetoff.
- **Strategisch gebied Kanaal**, website Maatschappij voor Vastgoedverwerving (MVV), de voorloper van de Maatschappij voor Stedelijke Inrichting.

BUSINESS AS USUAL DANS LE QUARTIER EUROPÉEN

Un plan d'affectation du sol taillé sur mesure pour des projets privés, voilà qui ressemble à une histoire un brin exagérée et carrément ringarde. En dépit de toutes les bonnes intentions, c'est pourtant la situation à laquelle est confronté le quartier européen en cette année 2016. Il faut dire aussi que les intérêts économiques, politiques et internationaux y sont énormes.

PREMIER ÉCART : L'EX-PARKING DE BUS PREND DE LA HAUTEUR

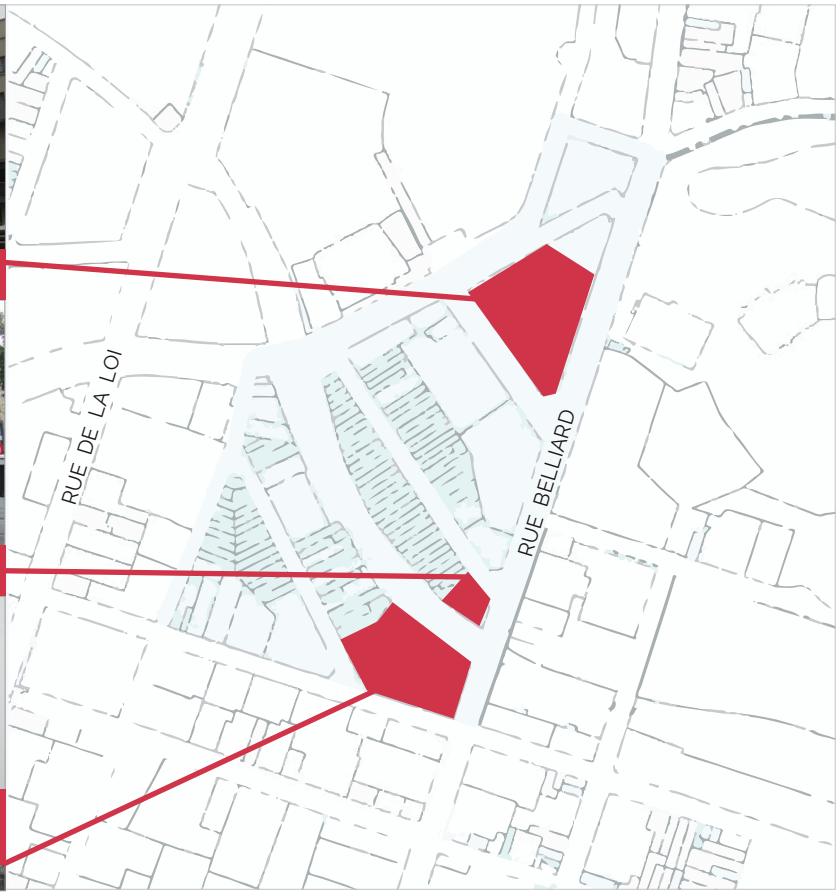
L'îlot Van Maerlant (voir carte) a longtemps servi de parking pour les bus du Parlement européen. Le gouvernement fédéral l'a cependant cédé à un promoteur qui voulait y construire des bureaux et des logements. Aucun souci quant à ces affectations : elles respectent les règles du Plan régional d'affectation du sol (PRAS). Par contre, la hauteur des bâtiments pose problème. Le Règlement Régional d'Urbanisme stipule en termes généraux qu'un bâtiment ne peut pas dépasser la hauteur moyenne des autres constructions dans l'environnement direct. Avec le parc Léopold, l'ancien couvent Van Maerlant et le nouvel hôtel Léopold Village comme voisins de référence, nous obtenons une hauteur maximale d'une dizaine d'étages.

Le projet proposé prévoyait six étages du côté de la chapelle Van Maerlant, de huit à onze étages de

La tour Van Maerlant

La future ex-station Total

L'ex-banque Bacob (futur bâtiment Wilfried Martens)



l'autre et enfin une tour de vingt-quatre étages. Le fonctionnaire régional compétent a cependant jugé qu'il s'agissait d'une différence acceptable et donné son feu vert.

DEUXIÈME ÉCART : L'EX-BANQUE PREND DE LA HAUTEUR

Au coin de la rue de Trèves et de la rue Belliard se dressait l'ancien siège de la banque Bacob, un bâtiment de bureaux des années 80 d'une surface approximative de 12 500 m². Le nouveau propriétaire a demandé un permis de bâtir pour des bureaux d'une surface de 32 300 m² destinés au Parlement européen. La hauteur demandée, jusqu'à 14 étages, constitue un autre écart par rapport au RRU. Moyennant quelques adaptations en vue d'améliorer l'accès aux logements de la rue de Toulouse, cet écart a lui aussi été accepté.

TROISIÈME ÉCART : L'EX-STATION ESSENCE PREND DE LA HAUTEUR

Dans le contexte du quartier Léopold, la station Total au coin de la rue Belliard et de la rue De Pascale constitue un espace sous-exploité. Il s'agit d'une petite parcelle ne comptant que trois étages. Le bâtiment affiche donc une hauteur semblable à celle des maisons de maître de la rue De Pascale, mais inférieure à celle des bâtiments de 10 étages de la rue Belliard. Selon certaines rumeurs, un projet immobilier y serait en préparation, mais aucune demande officielle n'a encore été faite.

LA RÉPONSE ? UN PPAS SUR MESURE

Au début de l'année, la Région a approuvé le PPAS Belliard-Etterbeek. La Ville de Bruxelles avait pour objectif formel de protéger la fonction résidentielle, le patrimoine et la morphologie de la parcelle et d'empêcher la reconversion de logements en bureaux. Il existe en effet des règles qui œuvrent en ce sens, mais pour quelques zones spécifiques, des dispositions dérogatoires s'appliquent.

> **Ce PPAS crée une plus-value ferme pour quelques promoteurs privés.**

Au niveau de l'îlot Van Maerlant, la tour de 24 étages a été légalisée, de même que les 32 000 m² des nouveaux bureaux qui se sont substitués à l'ancien siège de la Bacob, tandis qu'une construction de 14 étages pourra remplacer la station Total.

Ces dispositions spécifiques ne contribuent pas vraiment aux objectifs généraux, mais entraînent par contre une plus-value financière évidente pour les propriétaires concernés.

Nous pensions que les plans d'affectation du sol taillés sur mesure pour des projets privés avaient été relégués aux oubliettes, tout comme leur surnom : les PPAS d'opportunité.

Hilde Geens

BUSINESS AS USUAL IN DE EUROPESE WIJK

NL In de Europese wijk is het blijkbaar moeilijk om de old shool Brusselse planpraktijken af te leren. De economische, politieke en internationale belangen zijn er dan ook groot. Bovendien hebben een aantal grote immo-spelers er een stevige voet aan de grond.
Het eerder dit jaar goedgekeurde Bijzonder Bestemmingsplan Belliard-Etterbeek is een schoolvoorbeeld plannen oude stijl. De Stad Brussel en het Gewest proberen hiermee enkele lucratieve privéprojecten te legaliseren. Een te hoge woontoren van 24 verdiepingen met luxeappartementen, een verdubbeling van het aantal m² kantoren voor het Europees Parlement en alvast wat extra bouwhoogte voor een project in voorbereiding. Een strikte toepassing van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening zou dit niet mogelijk maken. Het BBP ruimt dit wettelijk obstakel van de baan en creëert daarmee een ferme meerwaarde voor enkele projectontwikkelaars.

Je vindt het volledige artikel in het Nederlands op bral.brussels.

PLANIFICATION, L'APPROCHE CLASSIQUE

Pour savoir ce qu'il est possible de construire en un endroit donné, il faut consulter le **Plan régional d'affectation du sol** (PRAS). Les règles régissant la construction à cet endroit figurent dans le **Règlement Régional d'Urbanisme** (RRU). Celui-ci décrit les hauteurs, profondeurs, règles de sécurité incendie, etc. Et si le PRAS n'est pas assez précis, il y a encore le **Plan Particulier du Sol** (PPAS) qui stipule les dispositions légales en la matière. En d'autres termes, les plans s'organisent de manière hiérarchique : le PRAS correspond au niveau le plus élevé, tandis que le PPAS n'est là en principe qu'à titre explicatif.

LA CONCERTATION COMME PROCESSUS

Le piétonnier du centre, le quartier du Midi ou la zone du canal: autant de projets importants qui charrient des intérêts variés. Trouver une manière de confronter ces intérêts entre eux et obtenir des résultats, voilà le gros défi de chaque projet d'une certaine ampleur. Plaidoyer en faveur d'une meilleure organisation de la concertation. Bruxelles semble prête à cela.

PASSER D'UNE PLANIFICATION STATIQUE À UNE PLANIFICATION SOUPLE

Il y a quelque décennies, l'urbanisme était relativement rigide à Bruxelles. Il existait un plan régional, auquel étaient soumis des plans particuliers d'aménagement. Ou, dans un jargon plus récent : un plan régional d'affectation du sol et des plans particuliers d'affectation du sol. En réalité, il s'agissait surtout de *wishful thinking* : à l'aide de petites plaques de couleur, les pouvoirs publics indiquaient comment ils voyaient l'avenir, mais prenaient eux-mêmes peu – voire pas – d'initiatives. Des projets privés monofonctionnels donnaient sa forme à la ville. Les pouvoirs publics octroyaient les permis, qu'ils soient ou non en concordance avec les plans. Cette politique simpliste d'octroi de permis commence à appartenir au passé.

Aujourd'hui, il est question de développement de zones urbaines mariant différentes fonctions, de bâtiments, d'espaces publics, d'équipements, de mobilité, etc. La complexité augmente, les gens impliqués sont plus nombreux et le temps devient un facteur important. Souvent, des sous-projets suivent leur propre logique et leur propre timing. Il faut donc conserver une vue d'ensemble, d'autant que l'orientation inattendue que peut emprunter un sous-projet peut influencer un autre sous-projet, et avoir dès lors un impact plus général sur une zone. Il faut donc régulièrement faire des adaptations en cours de route, sans perdre de vue la vision globale. Bruxelles ne dispose pas encore de procédures pour gérer le processus de planification de telles zones.

UN PAS DANS LA BONNE DIRECTION

À Bruxelles, plusieurs zones ont besoin d'une telle approche. Il s'agit notamment des *zones leviers du Plan régional de développement* (PRD), des *zones d'intérêt régional* du Plan régional d'affectation du sol (PRAS), ou plus récemment des *zones stratégiques* reprises dans la déclaration de politique générale du présent gouvernement (voir carte p. 8)

C'est notamment à l'instigation du Bral que le gouvernement a décidé à partir de 2004 d'établir un schéma directeur pour plusieurs de ces zones. Cela s'est fait notamment pour la Cité administrative de l'État, Tour & Taxis, le quartier européen, et plus ré-

LES CHAMBRES DE QUALITÉ

Les promoteurs de gros projets situés dans l'une des zones stratégiques se présentent depuis peu auprès d'une 'chambre de qualité'. Sous la direction (de l'équipe) du maître-architecte, un projet y est discuté par les différents services concernés avant qu'une demande de permis ne soit introduite. C'est en tout cas un avant-goût de la 'concertation préalable' tant demandée et instaurée par les schémas directeurs. Jusqu'à présent, les promoteurs se rendaient dans chaque service séparément pour un tour de poker menteur, afin de pouvoir décrocher la timbale. La chambre de qualité réunira désormais tout le monde autour d'une seule et même table, de telle sorte que les différents services pourront négocier ensemble une meilleure qualité avec le demandeur…
Une telle chambre de qualité est un pas dans la bonne direction, mais ne remplace évidemment pas un processus de planification plus vaste impliquant toutes les personnes concernées, et donc aussi les citoyens.

cemment le quartier du Midi. En pratique, chaque schéma directeur est unique, établi suivant une approche trial and error. Il n'existe en effet pas de stratégie ou de méthode uniforme. Les schémas directeurs actuels dépendaient trop de l'initiative personnelle, de l'inspiration et du *goodwill*... Ou du manque de tout cela !

> **La phase d'enquête publique et de commission de concertation arrive trop tard pour une prise de connaissance de dossiers importants. Au contraire ceci devrait fonctionner comme dernière étape afin de formaliser un consensus déjà atteint.**

Le résultat ? Une sorte de note de planification, un mélange de la situation existante, des objectifs, des moyens à mettre en œuvre et du souhait de voir d'autres instances participer également à l'aventure. Tout cela est ensuite confirmé par un arrêté du gouvernement, qui ne donne cependant pas de statut clair à l'ensemble. Il n'impose pas non plus un schéma directeur opposable aux tiers. Et ces tiers, par exemple des promoteurs de projets, des organismes d'intérêt public comme la STIB ou des sociétés de logement, sont bien souvent les partenaires qui doivent réaliser les choses sur le terrain. Pour la mise en œuvre et l'assise juridique, les instruments légaux classiques sont encore toujours nécessaires, comme un plan particulier d'affectation du sol et des permis. Or, l'établissement d'un tel plan particulier d'affectation du sol prend du temps et le résultat est trop statique. Une réforme s'imposait donc.

Le Bral a été étroitement impliqué dans le *rise and fall* des schémas directeurs et ne s'est donc pas privé de dire ce qui n'a pas fonctionné et ce qui pouvait être amélioré.[1]

Nous espérons plus particulièrement une feuille de route pour tous les schémas directeurs, notamment au sujet de la formalisation du consensus atteint

aux étapes importantes du plan, des engagements concrets de réalisation, avec les budgets y afférents, des engagements précis en matière d'information permanente et de transparence, des procédures sur les éventuelles adaptations de décisions antérieures. Cela ne remplace pas les procédures classiques d'octroi de permis, mais cela leur permettrait d'être plus souples.

LA RÉFORME DES SCHÉMAS DIRECTEURS : UNE OCCASION MANQUÉE

Il semble que le schéma directeur obtiendra sa place dans le grand livre des lois urbanistiques – voir encadré. Il deviendra ainsi un instrument de planification officiel, avec un statut contraignant (et donc opposable). Pour être plus précis, une partie du schéma directeur, qu'il faudra à chaque fois déterminer, deviendrait contraignante. Cela signifierait que le détour inefficace via un plan particulier d'affectation du sol deviendrait superflu. Autre conséquence : à partir de là, un schéma directeur devrait également être soumis à enquête publique. C'est bien, mais insuffisant.

C'est ainsi que nous ne trouvons rien sur la façon dont il doit être rédigé. Ce que nous trouvons par contre, c'est une procédure pour l'approbation formelle d'un projet de schéma directeur. Elle est similaire à celle existant pour les grands plans régionaux. Cela signifie qu'un seul moment public est prévu : l'enquête publique, juste avant l'approbation formelle. C'était pourtant le grand mérite des schémas directeurs : pour la première fois, ils ont instauré une vaste concertation préalable avec toutes les personnes impliquées. Cela permettait d'éviter que non seulement des citoyens, mais aussi d'autres administrations et services, ne soient avertis qu'en fin de parcours de l'existence d'un projet important. Nous ne trouvons pas d'ancrage formel de cette concertation. Elle reste basée sur le *goodwill*. Pourtant, cet aspect est l'essence même d'un schéma directeur. Nous ne trouvons pas davantage de garanties que les habitants seront impliqués en tant que partenaires à part entière dès le début et durant tout le processus de planification.

> **“**
>
> **Le grand mérite des schémas directeurs était de mettre en place un processus de concertation préalable.**

Le Code est donc muet sur ce qui forme l'essence à nos yeux, mais il comporte encore d'autres choses qui nous préoccupent. Par exemple, le fait que le schéma directeur, et donc la planification des zones stratégiques, ne doit pas se plier au Plan régional d'affectation du sol ou au Plan régional de mobilité. Notre plan d'affectation détaillé est peut-être trop rigide pour éviter des dérogations, mais étant donné que le gouvernement peut décider de ne pas effectuer un rapport d'incidences, qu'il peut décider quelles parties sont directrices et quelles parties sont contraignantes et – surtout – parce qu'il n'existe pas de garanties de processus participatif et transparent, nous craignons des dérogations trop gratuites.

CONCERTATION PRÉALABLE : LE CONSENSUS S'ÉLARGIT

Même si les motivations de chacun diffèrent, nous remarquons de plus en plus qu'un consensus se fait jour pour donner une place permanente à une forme de concertation précoce lors de projets et de plans d'envergure. Les promoteurs et les autorités aimeraient éviter les actions juridiques et voir comment ils peuvent tenir compte des principales objections. Et d'autres acteurs impliqués veulent participer à la prise de décision concernant leur environnement et sa qualité. Il y a donc une demande croissante pour que la concertation soit entamée plus tôt.

LA RÉFORME DU CODE BRUXELLOIS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La réforme du Code bruxellois de l'aménagement du territoire est sur la table. Le ministre-président Vervoort la qualifie même de restructuration en profondeur, avec deux grands objectifs : simplification et rationalisation. C'est une occasion unique de créer une nouvelle dynamique de planification, avec une place formelle pour une culture de large concertation.

LA PARTICIPATION N'EST PAS UNE PRIORITÉ

On peut lire dans la déclaration de politique générale que le gouvernement juge la participation importante, mais les modifications proposées ne le confirment pas vraiment.
Les projets d'envergure (notamment à partir de 200 places de parking) requièrent aujourd'hui une étude d'incidences préalable. Cela nécessite une enquête publique sur le cahier des charges qui détermine ce qui doit être étudié. C'est la seule opportunité que les habitants ont de prendre connaissance d'un projet à un stade précoce. Formellement, la commission de concertation concerne le contenu du cahier des charges, mais les habitants font bien entendu aussi des remarques sur le projet proposé. C'est encore relativement tôt dans la procédure et des modifications éventuelles - comme prévoir les entrées et sorties des parkings à d'autres endroits - sont encore possibles. Ce n'est pas pertinent, estime le gouvernement, qui supprime cette unique forme de concertation précoce.
Et bien que la durée de l'enquête publique soit allongée à trente jours, le gouvernement a annoncé que moins de demandes de permis seront soumises à cette procédure. Avec ces adaptations, le signal que nous recevons est surtout le suivant : la participation n'est pas un enrichissement, mais un facteur retardataire.

LA MOBILITÉ AU SECOND PLAN ?

La mobilité est un autre thème où la différence entre la parole et les actes est grande. Le gouvernement affirme que la mobilité et l'accessibilité sont des priorités, mais au vu des modifications, nous avons le sentiment que ce n'est pas vraiment le cas.
C'est ainsi que les schémas directeurs ne doivent pas être confrontés au Plan régional de mobilité et que les permis délivrés par les communes peuvent déroger au Plan régional de mobilité, certes moyennant autorisation du fonctionnaire délégué de la région. La concertation avec Bruxelles Mobilité ne semble pas garantie dans ce cadre. L'impact des parkings sur la mobilité est lui aussi pris moins au sérieux. Les incidences des projets de moins de 50 parkings ne doivent plus être étudiées et la limite pour une étude d'incidences passe de 200 à 400 parkings, quel que soit leur emplacement. Dans l'annexe qui détermine ce qu'une évaluation des incidences doit étudier, la mobilité et l'accessibilité ne sont même pas mentionnées. Nous voulons bien admettre qu'il peut s'agir d'un oubli, mais il est plutôt gênant !

TIRONS PROFIT DU CONSENSUS CROISSANT

En Belgique comme à l'étranger, les processus de planification en matière de développement urbain ont déjà fait l'objet de nombreuses réflexions. Inutile de chercher loin : le Kenniscentrum Vlaamse Steden (centre de connaissance des villes flamandes) possède un site web exhaustif sur des projets urbains complexes (complexestadsprojecten.be), avec une feuille de route détaillée qui peut servir d'inspiration.

> **Une procédure est prévue pour l'approbation d'un schéma directeur, mais on ne trouve aucune indication sur sa rédaction en soi.**

Des pas sont faits dans la bonne direction : les nouvelles structures que sont le Bureau bruxellois de la planification et la Société d'aménagement urbain ont le potentiel pour offrir une réponse au morcellement profond qui fait échouer de nombreux dossiers. Et les chambres de qualité (voir encadré p. 25) soulignent à nouveau l'utilité d'une concertation préalable.

Tirons profit du consensus croissant à ce sujet pour ancrer le principe de la concertation préalable et pour préparer la prochaine étape : une culture de la planification qui implique toutes les personnes concernées, y compris les Bruxellois, aussi bien lors de la rédaction des plans que durant leur réalisation. Faire des zones complexes un meilleur morceau de ville implique que les pouvoirs publics jouent un nouveau rôle de régie.

Hilde Geens

1. De Brusselse richtschema's, waar liep het fout?' et 'Comment avoir une emprise sur des projets urbains complexes ?', deux notes du Bral de 2013 en 2014 sur bral.brussels.

OVERLEG ALS PROCES

NL De voetgangerszone in het centrum, de Zuidwijk of de Kanaalzone: allemaal belangrijke projecten waar veel belangen mee gemoeid zijn. Een manier vinden om die belangen met elkaar te confronteren én resultaten te bekomen is dan ook een van de grote uitdaging bij elk project van enige ampleur. Een pleidooi voor meer en beter georganiseerd overleg. Brussel lijkt er klaar voor.

Je vindt het volledige artikel in het Nederlands op bral.brussels.

MINISTERS, BEDRIJFS-LEIDERS OF PARTNERS?

De Brusselse overheid zoekt efficiëntie. Gelukkig! Haar beleid is niet altijd *state of the art* en zowat iedereen is het er over eens dat onze ministeries en agentschappen meer bestuurskracht nodig hebben. De vraag is alleen: hoe? Ligt de sleutel tot meer succes in technieken uit het bedrijfsleven of in een andere rol voor de overheid?

Een eerste mogelijke evolutie is die van de administratieve vereenvoudiging. Veranderingen in die zin kunnen meestal op instemming rekenen en de Brusselse regering tapt dan ook graag uit dat vaatje. Al is er wat sleutelwerk nodig om het vat goed af te stellen. Zo decreteren de ontwerpteksten voor het nieuwe Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening, beter bekend onder de Franse naam COBAT, dat nieuwe vergunningsaanvragen binnen een welbepaalde termijn moeten afgerond zijn. Wordt die termijn echter niet gehaald, dan is de vergunning automatisch geweigerd. Een afgerond dossier kan dus ook een dossier zijn dat simpelweg niet tijdig werd …afgerond. *Collateral dammage* van een goed bedoelde maatregel?

> **“ Een afgerond dossier kan ook een dossier zijn dat simpelweg niet tijdig werd …afgerond.**

NEW PUBLIC MANAGEMENT

Andere mogelijke veranderingen in naam van de efficiëntie vinden we in het new public management. Het gaat dan om allerlei managementtechnieken die de overheid meer als bedrijf moeten laten functioneren: meer kwantitatieve evaluaties, assessments en controles, meer taken uitbesteden en privatiseren, klantgerichter werken… De Vlaamse overheid is al lang en stevig bevrucht door deze manier van denken en ontpopt zich steeds meer tot een soort van privébedrijf gespecialiseerd in het algemeen belang. Het laatste regeerakkoord definieert de Vlaamse overheid nu als *‘holding’* met de regering als ‘moedermaatschappij’[1]. Middenveldorganisaties, bedrijven en burgers worden omschreven als ‘klanten’.

Allicht vallen er enkele dingen op te steken van de privé. Het zou bijvoorbeeld een zegen zijn, moesten de beleidsplannen in de toekomst duidelijkere doelstellingen bevatten en moest er oprecht geëvalueerd worden. Tot nu toe moeten we bij zowat elk nieuw beleidsplan de vaste kritiek bovenhalen dat het catalogi zijn van goede intenties die onmogelijk uitvoerbaar zijn, zonder prioriteiten, zonder timing en zonder indicatoren die een evaluatie mogelijk maken.

> **“ Je krijgt soms de indruk dat efficiëntie een soort fetisj-term is die elke kritische analyse bij voorbaat uitsluit.**

De regering geeft daarmee de indruk de eisen die ze anderen oplegt zelf niet te willen/kunnen naleven. Want verenigingen moeten hun doelen wel steeds meer kwantificeren en hun acties rechtvaardigen.

EFFICIËNT, ZEGT U?

Een zekere hoeveelheid cijfermatige doelen kunnen nuttig zijn. Maar de invloed van new public management op subsidies aan verenigingen gaat verder dan dat, in heel België. De barometer van de verenigingen 2016[2] toont hoe vzw’s in de richting van een ondernemingsmodel geduwd worden, met projectoproepen, kortetermijndenken en concurrentiestrijd. In Alter Echo klinkt de kritiek niet mals: *“…triangle déséquilibré entre un pouvoir public qui achète un service et une association qui le propose à une population qui, elle, ne l’achète pas.”3* Dat gaat ten koste van inspraak, *empowerment* en de vertrouwensrelatie tussen professioneel en gebruiker.

Een aantal citaten doen zelfs twijfelen of er überhaupt efficiëntiewinst geboekt wordt.

-“Les appels à projet donnent l’impression d’une incessante girouette, les priorités varient en fonction de l’agenda médiatique”[4].

- “C’est une logique qui accroît les charges adminis-

foto: BRAL

tratives mais aussi une forme d'insécurité et de précarisation des travailleurs."[5]

Ook als we de verenigingen buiten beschouwing laten en inzoomen op het overheidsapparaat zelf, lijkt de efficiëntiewinst van new public management niet altijd gegarandeerd. Dat blijkt vooral als we naar Vlaanderen kijken. Hoewel de 'holding Vlaanderen' al jaren voorop gaat in tijdrovende herstructureringsprocessen heeft ons buurgewest een indrukwekkend lijst dossiers die geblokkeerd of ronduit mismeesterd zijn: Oosterweel, bosbeleid, wachtlijsten in de zorg, energiebeleid, hervorming van het onderwijs… Zijn we eigenlijk wel zeker dat er veel efficiëntiewinst te rapen valt in managementtechnieken? Moeten we op z'n minst niet veel kritischer afwegen wat voor technieken nuttig zijn voor de overheid en welke niet? Nu krijg je soms de indruk dat efficiëntie een soort fetisj-term is die elke kritische analyse bij voorbaat uitsluit.

> **Er is een ander element dat minstens zo bepalend is voor een succesvol bestuur dan managementtechnieken: openheid tot samenwerking.**

EEN NIEUWE SAMENLEVING, EEN NIEUW MODEL

Er is volgens ons een ander element dat minstens zo bepalend, misschien zelfs bepalender is voor een succesvol bestuur dan managementtechnieken. We hebben het over openheid tot samenwerking, een coproductiemodel, waarbij anderen niet als klanten, leveranciers of concurrenten maar als partners beschouwd worden. Vroeger kon een overheid de boel alleen beredderen maar in de netwerksamenleving waarnaar we evolueren, met haar veelheid van actoren die hypersnel en bijna kosteloos communiceren, allianties aangaan en

initiatieven lanceren, wordt dat moeilijk. Kans op succes wordt afhankelijk van onze wil en onze capaciteit om samen te werken, in snel wisselende verbanden. De piloten van eender welk grootschalige project moeten beseffen dat ze niet meer zijn dan een actor in een heel weefsel. Hiërarchische, verticale en statische structuren zijn waarschijnlijk ten dode opgeschreven. Transparantie, openheid en gelijkwaardigheid worden de nieuwe sleutelwoorden.

Dat zal een mentale omschakeling vragen van onze politici en ambtenaren die minstens even belangrijk is als de organisatorische hervorming van de diensten. Het betekent op de eerste plaats loslaten: loskomen van eigenaarschap en hokjesdenken, meer verantwoordelijkheid doorgeven, de legitimiteit van initiatieven niet in vraag stellen louter en alleen omdat de initiatiefnemer geen overheidsinstelling is, of geen privé promotor klaar om geld te investeren. Net omdat andere actoren vaak beter geplaatst zijn om een actie uit te voeren, zal de efficiënte overheid van morgen diegene zijn die goede initiatieven onderkent en voluit kan faciliteren, door plekken, lokalen, uitrusting of personeel ter beschikking te stellen. En er zullen steeds meer goede, externe initiatieven op de overheid afkomen.

Op de Jospahatfriche staan de bewonerscollectieven klaar om als volwaardige partner met de overheid samen te werken rond de ontwikkeling van de site.

foto: Hanne Van Reusel

Dat betekent ook dat we het concept 'bewonersparticipatie' veel breder moeten invullen dan vroeger. In plaats van enkel (een beetje) inspraak te geven bij de opmaak van een plan, gaat het er om dat mensen kansen krijgen in alle ontwikkelingsstadia van een project. Dus ook bij het uitvoeren en het beheer: bomen planten, banken timmeren, nieuwe organisaties of diensten lanceren, gebouwen open stellen voor de stad… Mensen doen dat omdat ze ideeën hebben en zin om de handen uit de mouwen te steken. En omdat ze weten dat plannen vaak al doende evolueren. We schreven het al in deze publicatie: ook in de uitvoerende fase worden er vaak nog belangrijke beslissingen genomen.

> **Net omdat andere actoren vaak beter geplaatst zijn om een actie uit te voeren, zal de efficiënte overheid van morgen diegene zijn die goede initiatieven voluit kan faciliteren.**

Dit coproductiemodel betekent ook een herdefiniëring van wat publiek is, wat privé is en wat geen van beide is. Natuurlijke en sociale rijkdommen kunnen ook toebehoren aan een gemeenschap én beheerd worden door die gemeenschap. De commons, die gemeenschap, kunnen niet alleen zorgen voor een goede verdeling van de opbrengsten. Onderzoek toont aan dat in heel wat gevallen zo'n vorm van collectief beheer zelfs leidt tot efficiënter en duurzamer gebruik van het goed, met minder misbruik. We pleiten voor nieuwe 'publiek-private-gemeenschaps-samenwerkingen' die de contouren tekenen waarbinnen elke sfeer z'n rol kan opnemen.

CENTRALISME

Helaas zijn er bitter weinig signalen dat we opschuiven naar zo'n coproductiemodel. We zien nog steeds veel bestuurlijk centralisme. Zo staan er bewonerscollectieven klaar om als volwaardige partner met de overheid samen te werken rond de ontwikkeling van de Josaphatfriche. Politici zullen moeten kiezen: vasthouden aan de illusie van macht over een steeds moeizamer draaiend bestuursapparaat of kiezen voor de meer bescheiden maar meer vruchtbare positie als facilitator van een efficiënte coproductie en cobeheer.

Je vindt analyses en een panorama van de vele bewonersinitiatieven en commons-processen in Brussel op www.selfcity.brussels.

Piet Van Meerbeek

1. Vlaams regeerakkoord 2014-2019.

2. Ipsos Public Affairs , in opdracht van de Koning Boudewijnstichting 'Barometer van de verenigingen 2015. Resultaten van de zesde meting'.

3. Anonieme getuige over de hervorming van de projectoproep 'Cohésion Sociale' van de Cocof, in Alter Echo 420.

4. Thomas Lemaigre, onafhankelijk onderzoeker, in Alter Echo 420.

5. Bruno Gérard, Unipso, in Alter Echo 420.

MINISTRES, PATRONS OU PARTENAIRES?

FR À l'instar d'autres autorités de notre pays, la Région de Bruxelles-Capitale s'efforce de gagner en efficacité. Une démarche nécessaire. Reste à savoir si les pouvoirs publics s'y prennent correctement. Une série des simplifications administratives proposées s'accompagnent ainsi pour les parties concernées d'un recul de leurs droits. Un coup d'œil sur la politique du gouvernement flamand, qui a plusieurs années d'avance en matière de new public management, soulève davantage de questions encore sur l'utilité de certaines techniques de gestion, notamment les assessments et la consultancy ou les restructurations à vaste échelle. Il semble parfois que l'efficacité relève du fétichisme.

À nos yeux, un autre élément s'avère au moins aussi décisif que ces techniques de gestion en vue d'une administration fructueuse : l'ouverture aux collaborations. Dans la société en réseau de demain, il sera très difficile de tout régler tout seul. Une multitude d'acteurs communiquent en permanence et au sein de constellations qui évoluent à toute vitesse. Un nombre croissant d'initiatives intéressantes parviendront aux autorités de tous côtés. Et précisément parce que d'autres intervenants sont souvent mieux placés pour mettre en œuvre une action, le gouvernement efficace de demain sera celui qui pourra faciliter pleinement ces initiatives.

La version française de cet article est disponible sur bral.brussels.

YOU ❤ BRAL?

Je kunt ons helpen om van Brussel een duurzame stad te maken.
Alle info op **bral.brussels/doemee**

You can help us to turn Brussels into a sustainable city.
For information click on **bral.brussels/joinus**

Vous pouvez nous aider à rendre Bruxelles plus durable.
Toutes les infos sur **www.bral.brussels/participez**

Abonneren op onze driemaandelijkse BRALpublicatie?
You'd like to subscribe to the quarterly BRAL-publications?
Vous souhaitez vous abonner à nos publications trimestrielles?
bral.brussels/abo