

# HOE VAT KRIJGEN OP COMPLEXE STADSPROJECTEN

*NOTA BRAL VZW*

*JUNI 2014*

Als vereniging van bewonersgroepen, organisaties en Brusselaars was Bral betrokken partij bij de opmaak van de eerste richtschema's<sup>1</sup>. In die context werden we de afgelopen jaren regelmatig geconfronteerd met het moeizame verloop of zelfs stilstand van verschillende 'complexe' projecten waar veel partners bij betrokken zijn. De oorzaken daarvoor zijn talrijk, maar vaak liggen andere beleidsvisies bij de verschillende departementen of politieke onenigheid tussen de verschillende overheidsniveaus aan de basis. En soms struikelt een dossier al eens domweg over zijn eigen complexiteit. In deze nota schuiven we ideeën naar voor hoe de overheid met die complexiteit kan omgaan en hoe er een begin kan worden gemaakt van een echte projectcultuur.

Onze voorstellen bouwen verder op onze jarenlange ervaring, binnen- en buitenlandse voorbeelden en discussies met verschillende sleutelfiguren. Ze weerspiegelen niet het ideaalbeeld van Bral, maar zijn bedoeld om haalbaar te zijn om vandaag al voor een echte kentering te kunnen zorgen.

Over kenteringen gesproken, 10 jaar geleden dachten en hoopten we er zo één mee te maken met de eerste generatie richtschema's. Geflopte plannen voor Thurn & Taxis (T&T), de leegstand van het Rijksadministratief Centrum (RAC) en allerlei acties vanuit bewoners en het middenveld zorgden er voor dat in 2004/2005 de tijd eindelijk rijp was voor een drastisch andere aanpak. Transversaal en participatief waren de ordewoorden, die ons als muziek in de oren klonken. Na jarenlang langs de zijlijn te roepen dat het anders moest, besloten we dan ook actief mee te werken tot het welslagen van deze trendbreuk. Maar het positivisme bleek overtrokken en beide symbooldossiers slepen nog altijd aan.

We schreven er een nota over die kan beschouwd worden als tweelingbroer van diegene die je nu in handen hebt: 'De Brusselse richtschema's: waar liep het fout?' (januari 2013) We stonden er stil bij de beleidscontext en de tool richtschema zelf. Het accent lag echter op de tool richtschema zelf. Deze keer spitsen we ons eerder toe op de beleidscontext.

Wij hopen in elk geval samen met u in deze nieuwe regeringsperiode een echte kentering in de Brusselse planning te weeg te brengen.

---

<sup>1</sup> Van 2005 tot 2010 werkte Bral samen met de overheid door in het kader van de richtschema's "Kruidtuin" en "Tour&Taxis" het overleg tussen de overheid en de bewoners te bevorderen. Sinds 2011 werd deze samenwerking uitgebreid naar de verschillende strategische zones in het Noorden van Brussel

## 0. GPDO: STEL PRIORITEITEN

Momenteel staan er te veel complexe en grote stadsprojecten in de stijgers. Naast de vele strategische gebieden denken we ook aan de OGSO's (ondernemingsgebieden in stedelijke omgeving) en de nieuwe generatie wijkcontracten zoals we die kennen uit het *Plan Guide*. Allen hebben zowel in hun planning als uitvoering nood aan een gedegen regie van zowel het proces als de actoren.

Wat de veelheid aan complexe stadsprojecten betreft: de ervaring leert dat het niet realistisch is om die allemaal te ontwikkelen in de komende 10 jaar. Bral vraagt dan ook duidelijk om eerst keuzes te maken en aan te duiden welke gebieden prioritair ontwikkeld moeten worden. En dat is een keuze die gemaakt moet worden in het GPDO. Die geeft dus niet alleen de algemene ontwikkelingsvisie weer maar duidt ook aan wàr we best prioritair aan beginnen.

Op die manier weet ook de - op te richten - 'Strategische Planningscel' (zie punt 1.1) waar ze aan toe is.

## 1. HET TERRITORIAAL PLATFORM

Het ontwerp GPDO stelt een herstructurering voor van de organismen en administratieve diensten betrokken bij de territoriale ontwikkeling in een Territoriaal Platform. Dit platform zou bestaan uit twee afzonderlijke delen, zijnde een platform 'Analyse, Planning en Vastgoedbeleid' en een Operationeel Platform (zie punt 1.2). Planning en uitvoering worden dus van elkaar gescheiden. (zie GPDO, hoofdstuk 13, B/Territoriaal platform ).

Voor ons is het belangrijk dat er zowel bij de planning als bij de uitvoering werk wordt gemaakt van een echte projectregie en dat er een trajectbewaking is om een kwaliteitsvolle vertaalslag van de planning naar de realisering te bewerkstelligen. Deze essentiële elementen ontbreken in de huidige plannen.

### 1.1 BETREFFENDE DE 'STRATEGISCHE PLANNINGSCCEL'

Binnen het platform 'Analyse, Planning en Vastgoedbeleid' is voor ons **de oprichting van een aparte cel voor de strategische planning absoluut essentieel**. Zij moet zorgen voor een gecoördineerde planning van de door het GPDO als prioritair aangeduide strategische gebieden. Zoals gezegd in punt 0 kan dat dus ook bv een OGSO of een *contrat d'axe* (zie *Plan Guide*) zijn. De planning van deze gebieden dient gepaard te gaan met een op maat gemaakt participatief proces. Dat er in het voorstel tot GPDO de cellen 'GPDO', 'plannen & richtschema's' en 'participatie' onder de kapstok 'strategische planning' worden gestoken, is op zich dus goed.

#### Kerntaak: regisseren

De samenwerking met andere 'platformen', administraties en instellingen van openbaar nut uit de andere sectoren, zoals bijvoorbeeld mobiliteit en leefmilieu, is in het ontwerp GPDO zeer onduidelijk. En nochtans loopt het daar momenteel mis en is dit onontbeerlijk om aan gebiedsgerichte planning & ontwikkeling te kunnen doen. Daarom:

#### Projectgroep en stuurgroep

Bral stelt voor om binnen de strategische Planningscel per plangebied een **projectregisseur aan te stellen** die het planningsproces in handen heeft. De grote programmalijnen worden

vastgesteld door het beleid in een “beleids-stuurgroep”. Zij is de opdrachtgever. Daarnaast leidt de projectregisseur een **projectgroep** van enthousiaste mensen uit de verschillende betrokken administraties & diensten. Dit moet een team zijn dat *samen* een project uitwerkt.

De mensen uit de projectgroep moeten hiervoor een **mandaat** én de nodige **tijd** krijgen om hun functie naar behoren te vervullen. Het mag dus niet gaan om de zoveelste vergadering die er voor bv iemand van Mobiel Brussel nog eens bij komt maar een deel van haar/zijn takenpakket. Naargelang het project en de noden varieert de samenstelling van de projectgroep.

Een **beleids-stuurgroep** bekrachtigt op sleutelmomenten het werk van de projectgroep. Wanneer een marsrichting bevestigd is, is het ook beslist beleid en wordt er hierop verder gewerkt.

Gemaakte afspraken worden in de mate van het mogelijke **gecontractualiseerd met bijhorende budgetten en uitvoeringstermijnen** (bijvoorbeeld met de instellingen van openbaar nut zoals MIVB of Citydev). Ook hier moet een coördinatie gebeuren met de globale planning zoals die meestal vastligt in de beheerscontracten tussen de instellingen van openbaar nut en de regering. Er moeten procedures voorzien worden om eventuele conflicten op te lossen en bijkomende en concretere afspraken toe te voegen aan de beheerscontracten.

[Opmerking betreffende de **locatie**: opdat de projectregisseurs goed zouden kunnen regisseren, zou het zeker een voordeel zijn, moest de Strategische Planningscel zich in de nabijheid bevinden van de partners waarmee ze zal mee moeten samenwerken. Dit is goed voor de informele contacten en vermijd een mogelijke psychologische breuk.]

#### Participatie:

Zoals de cel GPDO aangeeft in welke gebieden de projectregisseurs hun tanden kunnen zetten is het de referentiepool participatie die de projectregisseurs input geeft hoe ze participatie van alle betrokkenen (bewoners en gebruikers van het plangebied) in het hart van hun traject kunnen brengen. Participatie is van essentieel belang vanaf de voorbereidende fase van elk planningsproces, wanneer de grote lijnen voor de toekomst van de zone bepaald worden. De kleur van de ramen of een technisch detail in een volledig uitgetekend plan, is niet echt iets waar mensen voor staan te springen om input over te geven. Dat is nochtans te vaak de enige bewegingsmarge wanneer een dossier in openbaar onderzoek gaat.

#### Link operationele cel

Strategische planning en operationalisering lopen meestal door elkaar, ook in de operationele fase zullen er nog planningsbeslissingen genomen worden. Daarom is een betrokkenheid van de Strategische Planningscel voor **trajectbewaking** noodzakelijk. Dit begint best al bij input bij de verschillende lastenboeken voor dienststopdrachten voor stadsplanning en stadsprojecten. (cfr vademecum overheidsprojecten architectuur). Zie ook punt 1.2.

## 1.2 BETREFFENDE DE OPERATIONELE CEL

De operationele cel moet ervoor zorgen dat wat er gepland ook wordt uitgevoerd. **Een operationele cel heeft – net als de planningscel – per project of gebied ook een projectregisseur nodig die rond zich een team (projectgroep) verzamelt** van verschillende betrokken actoren. Iemand van de strategische planningscel kan dan afgevaardigd worden naar deze operationele projectgroep om de continuïteit te verzekeren.

En ook hier dient men werk te maken van een degelijke contractualisering. Maar in de uitvoeringsfase is dit al meer een courante praktijk. Zoals reeds gezegd is ook hier het belang

van een goed **bestek** niet te onderschatten voor een goede uitvoering van een goed gepland project. Maar daarvoor verwijzen we graag naar het werk van de bouwmeester (vademecum overheidsprojecten architectuur en het nog te publiceren vervolg).

## 2. BETREFFENDE DE JURIDISCHE VERTAALSLAG

De recente geschiedenis – en onze eigenste evaluatie van de richtschema's – leert dat de opstelling van een richtschema (uiteindelijk) wel tot een goed einde kan worden gebracht, maar dat het vaak fout loopt bij de vertaalslag naar een wettelijk document genre Bijzonder Bestemmingsplan en bij de feitelijke uitvoering (en dat het daar fout liep, ligt dan weer gedeeltelijk voor een stuk aan een gebrek aan een BBP ...).

Recente aanpassingen aan het BWRO geven het gewest de bevoegdheid zelf BBP's op te stellen in een perimeter van gewestelijk belang. Deze wetswijziging is alvast een verbetering maar een BBP opstellen blijft een zware karwei en het is bij de planning van een groter gebied niet altijd het beste instrument.

De knelpunten van het juridisch vertalen van een strategische planning naar een BBP liggen niet alleen bij de spanning tussen gemeenten en gewest, of bij de zware procedure met effectenbeoordeling (die doet alsof er geen grote lijnen zijn uitgezet en alles van nul onderzoekt) maar ook bij de kenmerken en beperkingen van een BBP. De **afspraken binnen een strategische planning zijn nog redelijk principieel en laten ruimte voor een procesmatige invulling. Onze BBP's laten dat niet toe.** Gezien het BBP de juridische basis is voor vergunningen van derden, moeten 'ze ondubbelzinnig zijn en rechtszekerheid bieden.

Dus het knelt niet alleen bij de procedure voor de opmaak van een BBP, maar ook het BBP zelf moet meer dynamisch kunnen zijn.

Vanuit deze dubbele probleemstelling zien wij 2 mogelijke oplossingen, OF:

1. Het richtschema zelf kracht van wet geven.

In dat geval is een effectenstudie en een openbaar onderzoek noodzakelijk. Enerzijds zou dit het moeilijker maken om tot een consensus te komen (zeker wanneer er privépartners bij betrokken zijn) en een effectenstudie maakt het ook wel zwaar. Kleinere bureaus zouden hierdoor niet meer in aanmerking komen een richtschema op te maken. Maar anderzijds is er op deze manier geen BBP nodig, kunnen vergunningen afgeleverd worden op basis van het wettelijk richtschema en is er een gegarandeerde (weliswaar te laat in het proces) georganiseerde bewonersinspraak.

2. Hervorming van het instrument BBP met bijhorende standaard effectenstudie.

De pijnpunten zijn het statische en detaillistische programma, de zware procedure, en de laattijdige participatieprocedure. Misschien kunnen bestaande instrumenten zoals rooilijnplannen en verkavelingsvergunningen, of het vroegere systeem van basisdossiers voor de bijzondere bestemmingsplannen wel inspireren om een aangepast, eenvoudiger en flexibeler instrument te ontwikkelen (Zoals er vandaag ook opnieuw gedacht wordt aan een herwaardering van een stedenbouwkundig attest bij grote projecten. Dit maakt een overlegronde over de principes van het project vroeg in de procedure mogelijk.)

Dit is een belangrijk maar ingewikkeld werkveld waar we graag in een volgende fase over samen overleggen.