

Bouwmeester scan



← Stadium KVK Ninove
© Reporters

The New Kid in Town(planning)

TOM COPPENS EN RAF ILSBROECKX [UANTWERPEN]

Onder het motto 'Ruimte maken voor mens en natuur' zet het meerjarenplan van Vlaams Bouwmeester Leo Van Broeck en zijn team volop in op een transitie van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen. De documentaire *Plannen voor plaats* van Nic Balthazar, waarin de Bouwmeester ten oorlog trekt tegen de plattelandsverkeveling en alternatieven probeert aan te reiken, is ondertussen getoond in vele parochiezaaltjes en volkscafés in het Vlaamse land. Maar ook de talloze spreekbeurten van de Bouwmeester en zijn optredens in de media hebben de noodzaak van een alternatieve ruimtelijke ordening meer dan ooit op de agenda geplaatst.

Vele lokale besturen en burgers zijn de boodschap van de Bouwmeester ook best wel genegen. Compacter en beter wonen, minder in de file staan, meer plaats voor natuur en landbouw, en tegelijk een hogere 'prefactor': wie kan daar nu tegen zijn? Maar er is tegelijk ook reserve. Het verhaal van verdichting en openruimtebehoud lijkt immers mijlener af te staan van de dagelijkse plannings- en vergunningenpraktijk waarmee gemeenten geconfronteerd worden. Ook als politici en ambtenaren overtuigd zouden zijn dat het anders moet in de ruimtelijke ordening, is dat nog niet noodzakelijk het geval bij burgers en grondeigenaren. Een abstract verhaal over een betere ruimtelijke ordening leidt al gauw tot wat in de wetenschappelijke literatuur bekend staat als de *value-action gap*. Hoewel burgers en politici het misschien eens zijn met de principes, doen ze in de praktijk net het tegenovergestelde. Zo kunnen de grootste voorstanders van verdichting plots de grootste tegenstanders worden wanneer die in hún achtertuin plaatsvindt. Bovendien hebben vele besturen onvoldoende middelen, kennis en capaciteit om al die nieuwe ideeën in de praktijk te brengen. Door de onderbemanning van stedenbouwkundige diensten is het in kleinere gemeenten welhaast uitgesloten om dergelijke vernieuwende projecten te ontwikkelen en tot een goed einde te brengen.

Lang niet gehoord: de expert aan het woord

Het instrument 'bouwmeesterscan' probeert aan bovenstaande noden en reserves tegemoet te komen. Het is gericht op gemeentebesturen die willen meewerken aan de ruimtelijke transitie. Een multidisciplinair ontwerpteam, bijgestaan door een stuurgroep van academici, experts en ambtenaren, diagnosticeert

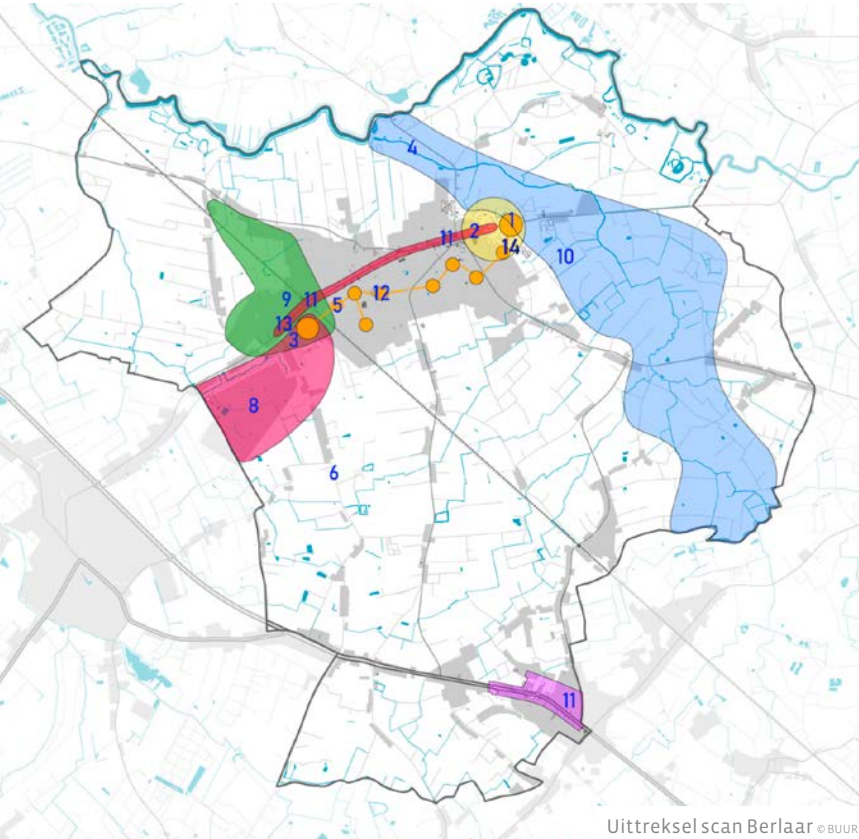
de toestand in de gemeente op het vlak van wonen, open ruimte, mobiliteit, energie en bestuur, en formuleert een oordeel over de noodzakelijke transitie.

Opvallend aan het instrument is dat het niet per se een consensus hoeft na te streven: het gemeentebestuur en de inwoners van de gemeente hoeven niet akkoord te gaan met de inhoud. Het ontwerpteam krijgt hiermee de kans om de vinger op de wonde te leggen. Het begrip 'scan' verwijst overigens niet toevallig naar de medische praktijk, waar een arts op basis van een diagnose een behandeling voorschrijft. Het roept het beeld op van de wetenschapper in een witte jas. Een dergelijke benadering lijkt op het eerste gezicht wel heel erg vintage. De Amsterdamse stadplanner Van Eesteren liet zich in de jaren 1930 nog graag fotograferen in een witte jas, maar in de naoorlogse periode

ontstond er grote twijfel of planning en stedenbouw überhaupt wel wetenschappelijk zouden zijn. Jane Jacobs, de meest gelezen en meest geciteerde auteur in de ruimtelijke planning, noemde planning ronduit een pseudowetenschap. De vele gefaalde experimenten in de modernistische stedenbouw hebben daar zeker geen goed aan gedaan. Met de opkomst van de collaboratieve planning werd het idee verlaten dat planners en stedenbouwkundigen objectieve en wetenschappelijke argumenten als enige basis voor planning zouden kunnen gebruiken. Planners werden meer bemiddelaars en onderhandelaars dan inhoudelijke experts.

Toch heeft de aanpak van de scan zonder participatie en consensus ook iets heel verfrissends. Het expertenoordeel is vooral bedoeld om de discussie lokaal op gang te brengen, als

DE BOUWMEESTER-SCAN IS GERICHT OP GEMEENTEN DIE WILLEN MEEWERKEN AAN DE RUIMTELIJKE TRANSITIE.



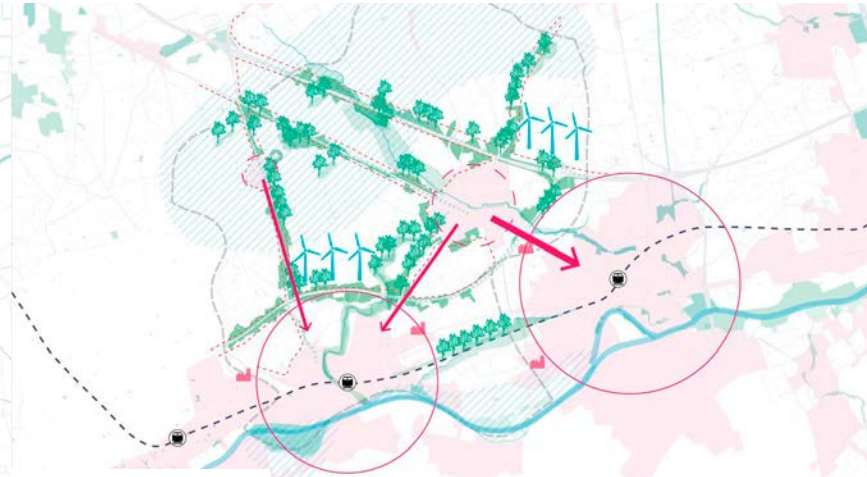
Uittreksel scan Berlaar © BUUR

een knuppel in het hoenderhok. De bouwmeesterscan brengt gemeentebesturen die de agenda van de bouwmeester genegen zijn maar daarvoor misschien geen draagvlak vinden bij hun kiezers, in een interessante positie. Enerzijds biedt de scan hen de mogelijkheid om bij bewoners, middenveld en lokale verenigingen zeer gedurfde en innovatieve oplossingen te lanceren. Anderzijds kunnen ze zich voldoende van de bouwmeesterscan distantiëren om ervoor te zorgen dat de voorstellen niet meteen opgesloten geraken in lokale politieke profilering en discussies. Bestuurders kunnen de politieke haalbaarheid van de voorstellen inschatten zonder daarbij een politiek risico te lopen, en tegelijk via het politieke compromis voortgang boeken in de gewenste richting. Omdat de scan is opgemaakt door een team van experts, kan hij worden gebuikt als gezagsargument. Dit wil niet zeggen dat hij de enige en objectieve waarheid reveleert, maar de diagnose en de voorstellen van de experts kunnen ook niet zomaar als prietpraat worden weggewuifd.

Het is zeker niet de bedoeling dat de bouwmeesterscan in de plaats komt van een structuurplan of een beleidsplan. De scan is zelf geen beleidsplan, maar kan wel een uitstekend instrument zijn om de transitieagenda van de ruimtelijke ordening op lokaal niveau concreet te maken en daarmee de lokale maatschappelijke discussie over het ruimtegebruik vorm te geven. Daarmee heeft dit instrument zijn eigen plaats binnen het bestaande pakket van overheidsplannen en instrumenten.

Een plan in drie maanden

Het team van de bouwmeester lanceerde eind 2017 een eerste oproep voor gemeenten om in te tekenen op de bouwmeesterscan. Ze konden dat doen tegen vooraf vastgestelde bedragen, afhankelijk van de grootte van de gemeente. De oproep bleek



Uittreksel scan Wervik © PTA

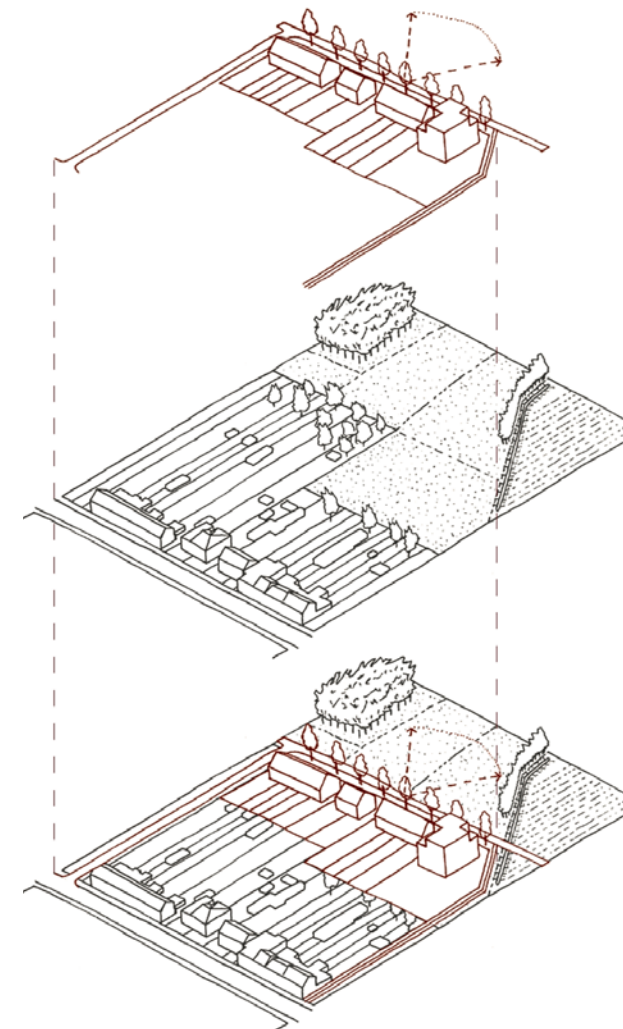
een groot succes: het team ontving 60 aanvragen, ongeveer gelijkmatig verdeeld over de verschillende provincies. Tegelijk werd een raamovereenkomst in de markt gezet, waarvoor vijf multidisciplinaire ontwerpteams werden geselecteerd. In 2018 werden de eerste scans opgestart en ondertussen zijn er al tien scans opgeleverd: Arendonk, Berlaar, Diksmuide, Langemark-Poelkapelle, Ninove, Olen, Overijse, Ronse, Wervik en Zedelgem. De scans kennen een bijzonder korte doorlooptijd van slechts enkele maanden. Het team Bouwmeester wil in de loop van 2020 de overige 50 scans afwerken.

De ontwerpteams kregen voorafgaandelijk aan de scan een document met de belangrijkste onderzoeksvragen, opgedeeld volgens vijf thema's: wonen, open ruimte, mobiliteit, energie en bestuur. In de opstartfase waren de teams vrij om deze thema's te analyseren volgens de eigen onderzoeksmethodes. Ze konden wel beschikken over een monitor met een aantal ruimtelijke kernindicatoren voor de Vlaamse gemeenten, die hen in staat stelde heel snel een benchmark uit te voeren. De eindrapporten werden gestructureerd volgens een vast stramien en een vaste lay-out. Elke bouwmeesterscan bestaat uit een korte beschrijving van de gemeente met kerncijfers, gevolgd door een diagnose voor de vijf thema's. Vervolgens worden ambities geformuleerd. Het laatste hoofdstuk bestaat uit een transitieagenda met concrete projecten voor de korte en lange termijn.

Gemeentebesturen krijgen hun scan pas voor het eerst te zien bij de oplevering. Daarmee heeft de scan gelijkenissen met het populaire televisieprogramma *Blind Gekocht*. Hoewel het gemeentebestuur de scan betaalt, krijgt het nagenoeg geen inspraak in het resultaat. De oplevering vindt plaats in aanwezigheid van de stuurgroep en de andere experts, zodat er meteen een eerste discussie over de scan kan plaatsvinden. Het team van de Vlaams Bouwmeester plaatst de scans ook onverbiddelek online, waardoor iedereen die dat wil ze vrij kan consulteren (neem gerust een kijkje op www.vlaamsbouwmeester.be).

Eerste ervaringen met de bouwmeesterscan: optimalisatie is mogelijk

Samen met de eerste scans liep een evaluatie, uitgevoerd door de onderzoeksgroep voor stadsontwikkeling van de Universiteit Antwerpen. De eerste ervaring toont aan dat de scan op het juiste moment komt. Vele gemeenten beschikken over een goedgekeurd



Uittreksel scan Overijse © Blauwdruk/Palmbout/Lama

structuurplan, maar ervaren dat dit plan vaak verouderd is en onvoldoende inspelt op een aantal belangrijke nieuwe uitdagingen zoals verdichting, klimaat en energie. De scan levert dan in recordtempo een heel arsenaal aan nieuwe ideeën. Die snelheid is verfrissend, nu de meeste besturen gewend geraakt waren aan planningsprocessen die jaren tot decennia konden duren. Voor een aantal besturen vormt het daarmee een goede opstap naar een nieuw beleidsplan ruimte voor de gemeente.

Voor de ontwerpteams was het werken met de bouwmeesterscan zeker even wennen. De geselecteerde teams zijn stuk voor stuk uitstekende vaklui, die na jaren ervaring een eigen werkwijze hebben ontwikkeld. Dat er geen consensus gezocht diende te worden en dat de werkwijze enige uniformiteit vereiste in het eindrapport, vergde dan ook het nodige aanpassingsvermogen. Toch namen de teams geen blad voor de mond. Ze slaan en zalven tegelijk: sommige beleidskeuzes uit het verleden worden geprezen, maar bij andere worden serieuze vraagtekens geplaatst. Terwijl in de ene gemeente de ontwikkeling van een nieuwe verkaveling vrij openlijk veroordeeld wordt, wordt in een andere dan weer opgeroepen om de onbebouwde woonuitbreidingsgebieden definitief te herbestemmen. De scan kan ook leiden tot doorbraken in vastgeroeste dossiers door bijvoorbeeld

WAT DE SCAN ONS ZEKER LEERT, IS DAT OOK HET BOVENLOKALE NIVEAU ZIJN VERANTWOORDELIJKHEID ZAL MOETEN NEMEN IN DE TRANSITIE.

de discussie over een omleidingsweg die in één gemeente maar niet gerealiseerd geraakt, terug op gang te brengen. De snelheid van de scan stelt ook specifieke uitdagingen. Er dient daarbij een eerbaar compromis te worden gezocht tussen breedte en diepgang. Het blijkt niet altijd even makkelijk om de vijf thema's voldoende diep en robuust te onderbouwen binnen een doorlooptijd van enkele maanden, waardoor sommige voorstellen snel kunnen sneuvelen wegens te dun.

Besturen reageren uiteenlopend op de resultaten: hoewel de scan in de meeste gemeenten erg enthousiast werd ontvangen, waren sommige besturen ook ontgoocheld. Enthousiaste politici zien in de transitieagenda een zinvolle beleidsagenda en een bestuurlijke uitdaging. Ambtenaren voelen zich gesterkt door de externe expertise. Ontgoochelde besturen zien vooral een kloof tussen de visies en de middelen die ze ter beschikking hebben om die visie tot uitvoering te brengen.

Wat de bouwmeesterscan ons zeker leert, is dat ook het bovenlokale niveau zijn verantwoordelijkheid zal moeten nemen in de transitie. Elke scan resulteert immers in een hele waslijst met desiderata vanuit de gemeente naar de Vlaamse overheid. Vaak gaat het over effecten van Vlaamse beleidsbeslissingen die de transitieagenda van de gemeente in de weg zitten. Zo wordt bijvoorbeeld in meerdere scans aanbevolen om zonevreemde woningen in agrarisch gebied aan banden te leggen, terwijl dit botst met de Vlaamse regelgeving rond zonevreemde basisrechten. Ook het schrappen van woongebieden is vaak onbespreekbaar omwille van de hoogoplopende planschadeprijzen voor de lokale overheden. De verkokering van de Vlaamse administraties, het gebrek aan middelen en instrumenten, maar ook de kloof tussen planning en vergunningenbeleid bij lokale besturen, blijft een oud zeer.

Het is nog te vroeg om te oordelen of de scans nu ook op lokaal niveau de maatschappelijke discussie stimuleren en of dit blijvende effecten zal hebben. Het natraject van de reeds opgeleverde bouwmeesterscans is daarom cruciaal. De bouwmeesterscan zal in de komende maanden verder worden geoptimaliseerd, zodat het de functie van expertenoordeel ten volle kan opnemen. Daarbij zal zeker nog gesleuteld worden aan de gehanteerde analysemethoden, de kwaliteitscontrole van de scan, en aan het noodzakelijke natraject. Met de bouwmeesterscan zullen de gemeenten dan kunnen beschikken over een wervend document, dat de discussie niet schuwt en vastgeroeste praktijken in het lokale ruimtelijke model kan losmaken. Hierdoor biedt het een opstap naar de broodnodige transitie in de ruimtelijke ordening.