



Tussen ruimten

Nomadisering van procesvoering bij complexe omgevingsprojecten

Voor alle duidelijkheid: binnen de context van dit themadossier is de centrale vraag in dit artikel niet hoe de ruimte een nomadische invulling kan krijgen, via bijvoorbeeld tijdelijk ruimtegebruik, maar hoe de procesvoering bij omgevingsprojecten nomadische trekken krijgt. Minder gebaseerd op vaste regels en meer als een zoektocht, waarin de spelers aan de hand van een reeks wegwijzers navigeren in de richting van een oplossing.

GEOFFREY VANDERSTRAETEN [BELEIDSMEDEWERKER DEPARTEMENT OMGEVING]
MICHEL VAN DAMME [STUDENT BESTUURSKUNDE EN PUBLIEK MANAGEMENT UNIVERSITEIT GENT, STAGIAIR BIJ DEPARTEMENT OMGEVING]

We baseren ons voor dit artikel op een lopende beleidsverkenning van het departement Omgeving¹. Vanuit vernieuwende inzichten, case-analyses, interviews en workshops met diverse experts verkennen we mogelijkheden voor het verrijken van de procesvoering bij omgevingsprojecten. De denksporen variëren van het meer geïntegreerd formuleren van vraagstukken over vernieuwende vormen van samenwerking tot een grotere betrokkenheid van besluitvormers doorheen het proces. Op basis daarvan ontstaan alternatieven voor de beperkingen die regelgevende initiatieven en vaste procedures in zich dragen.

Wegwijzers in de procesvoering

Met haar regeerakkoord 2019-2024² wil de Vlaamse regering zekerheid bieden. Ze spreekt de ambitie uit om een gunstig investeringsklimaat te creëren, zodat investeringsprojecten sneller en gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd. Ze streeft ernaar de regeldruk te verminderen en zowel de burgers als het middenveld al in een vroeg stadium bij het proces te betrekken.

Deze ambitie is niet nieuw. De rapporten van de commissies Sauwens en Berx uit 2010³ kwamen al tot gelijkaardige conclusies en waren de aanleiding voor een reeks bijstellingen in het ruimtelijk en milieubeleid. Onder meer het project 'versnelling

investeringsprojecten' (2012), het decreet 'complexe projecten' (2014) en de invoering van de omgevingsvergunning (2017) beogen vlottere realisaties door een verhoogde inzet op het voortraject en procedurele vereenvoudigingen.

De vraag is hoe we die zekerheid kunnen bieden. Volgens Hans Leinfelder⁴ zoeken we die te veel in méér procedures en méér regelgeving. Overheden leggen van bovenaf procedures en regels op, in de hoop beleidsprocessen daarmee transparanter, voorspelbaarder en meer controleerbaar te maken. Maar de samenleving is complex en onvoorspelbaar. Dat zorgt voor spanningen tussen die procedures en regels en de projecten die om maatwerk vragen.

Anno 2020 leeft mede daardoor het idee dat we niets meer kunnen bouwen. Of dat nu realiteit is of toch vooral perceptie omwille van een aantal grote gemediatiseerde projecten laten we in het midden, maar hoe dan ook heerst bij ontwikkelaars van infrastructuurprojecten een groot gevoel van onzekerheid. Daarnaast verenigen burgers en ondernemers zich steeds meer buiten de klassieke middenveldorganisaties om, en eisen ze een stem op in de ontwikkeling en inrichting van hun leefomgeving. Dat doen ze niet enkel via de klassieke vormen van participatie, ze willen via vormen van cocreatie ook zélf met 'vernieuwende' ideeën aan de slag. Finaal zijn ze ook in staat met juridisch weerwerk besluitvormingsprocessen te vertragen.

Als het niet via nieuwe of andere regels en procedures lukt, hoe kunnen we dan op een andere manier 'meer zekerheid' bieden? De focus ligt op het verrijken van de procesvoering, binnen die bestaande procedures en regels. Niet om te komen tot 'best practices', wel om bijkomende wegwijzers te plaatsen in de nomadische zoektocht naar effectieve oplossingen.

Van taken naar vraagstukken

Lange tijd werd de overheidsinzet gedefinieerd in termen van taken: een overheidsorganisatie voert een aangewezen taak uit met haar eigen budget, instrumenten en regels, en houdt daarbij rekening met de taken en bevoegdheden van anderen. Het was simpelweg de bedoeling om de complexiteit te beperken en zo problemen en uitdagingen eenvoudiger te maken. Door ze op te splitsen in verschillende kleinere taken over verschillende organisaties en niveaus heen, dacht men ook vlotter tot een oplossing te kunnen komen.

De realiteit is echter dat de maatschappelijke kwesties die er echt toe doen (klimaat, gezondheid, zorg, etc.) zich niet laten vangen in één organisatie op één niveau. Sinds enkele jaren wordt een overheidsinzet, gedefinieerd in termen van taken, daarom steeds meer vervangen door een oriëntatie op vraagstukken. Door vraagstukken vanuit meerdere geografische schaalniveaus tegelijk te benaderen en actoren van verschillende beleidsdomeinen, schaalniveaus en affiliaties (binnen en buiten de overheid) erbij te betrekken, probeert men tot meer integraliteit te komen. Zo kan een woningbouwproject niet enkel dienen om woningnood aan te pakken, maar past het in een breder kader waar bijvoorbeeld ook de leefkwaliteit, mobiliteitsstromen en ecologische structuur van de omgeving worden bekeken. Door de scope van een project te verruimen, kan ook het draagvlak vanuit maatschappelijke spelers verruimd worden⁵.

Geïntegreerde projecten komen slechts tot stand bij de gratie van een geïntegreerd geformuleerd vraagstuk. Als een kanaal bijvoorbeeld louter als waterweg wordt gezien, zal er in de beleidsformulering weinig aandacht zijn voor manieren om ook de recreatieve functie ervan zoveel mogelijk te versterken⁶. Om een gewenst effect te bereiken, moeten de verschillende beleidsniveaus en -domeinen voldoende op elkaar zijn afgestemd. Ze moeten uit de comfortzone van de hen toegewezen bevoegdheden durven treden en aangeven onder welke randvoorwaarden ze zich voluit met het vraagstuk kunnen verbinden. Ze moeten zich afvragen: 'wat heeft deze plek nodig?' En niet: 'welke sectorale belangen moeten we verdedigen?'

Wat betekent dat dan concreet voor de procesvoering bij een omgevingsproject? Gezien de verschillende aard en omvang, zal men steeds tot een passende samenwerking en coalitievorming moeten zien te komen. Het is van belang dat een project daarbij niet te veel geïdentificeerd wordt met één beleidsdomein⁷. Het moet een gedeeld project zijn: alle betrokken partijen moeten zich verantwoordelijk voelen voor het geheel van het project (en niet enkel voor het onderdeel dat hen aanbelangt) en het eigenaarschap gezamenlijk opnemen en uitbouwen. Daarom moet er ook zoveel mogelijk kruisbestuiving tussen de beleidsdomeinen worden georganiseerd, bijvoorbeeld door mensen met verschillende skills en inhoudelijke expertise samen te

¹ Het departement Omgeving maakt in aanvulling op de reguliere beleidstrajecten werk van beleidsverkenningen. Het wil grip krijgen op weinig gekende werkteerren, nieuwe maatschappelijke vragen, trends en innovaties. Dit artikel past in een verkenning naar nieuwe inzichten voor de procesvoering van complexe omgevingsprojecten. Voor meer info over de beleidsverkenningen, surf naar www.omgeving.vlaanderen.be/beleidsverkenningen

² Vlaamse regering. (2019). Vlaamse regering (2019-2024). Regeerakkoord. Geraadpleegd van: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>

³ Berx, C. et al (2014). Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de commissie investeringsprojecten. Geraadpleegd van: [https://www.cathyberx.be/content/dam/cathy-berx/Commissie-investeringsprojecten/Naar een snellere en betere besluitvorming van complexe investeringsprojecten.pdf](https://www.cathyberx.be/content/dam/cathy-berx/Commissie-investeringsprojecten/Naar%20een%20snellere%20en%20betere%20besluitvorming%20van%20complexe%20investeringsprojecten.pdf)

⁴ Leinfelder, H. (2015). 'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om gedachten in daden te vertalen. Stichting Planologische Discussiedagen: PlanDag 2015 Ruimte Maken.

⁵ Dorren, L., Verhoest, K., Dooren, W. Van, & Wolf, E. (2018). Plannen over grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

⁶ Wolf, E., Zouridis, S. & Van Dooren W. (2020). Nieuwe inzichten voor de verrijking van de beleidsprocessen bij complexe Omgevingsvraagstukken. (lopend onderzoek Departement Omgeving).

⁷ Wolf, E., Zouridis, S. & Van Dooren W. (2020). Nieuwe inzichten voor de verrijking van de beleidsprocessen bij complexe Omgevingsvraagstukken. (lopend onderzoek Departement Omgeving).