

Voormalige en onderbenutte industriegebieden in Vlaanderen: een beleid aan evaluatie toe?

Barbara Van Dyck

Voor de herontwikkeling van brownfields, of onderbenutte of voormalige industriegebieden, is het decreet brownfieldconvenanten het belangrijkste instrument. Het geeft een wettelijk kader om overeenkomsten af te sluiten en veronderstelt dat verouderde en verlaten industrieterreinen een belangrijke grondreserve (duidelijker: reservegronden?) vormen waarvan gebruik gemaakt moet worden. Op zich is het initiatief om een faciliterend brownfieldbeleid uit te werken zinvol. Maar het huidige decreet roept bedenkingen op over de zinvolheid, de doelstellingen en selectiviteit in de keuze van projecten en partners. De filosofie waarbinnen de convenanten kaderen, bekijkt het gebrek aan investeerders als voornaamste belemmering om een potentieel voor hergebruik te realiseren. Maar financiering vinden zegt nog niets over de inhoud en gevolgen van een project.

Een blik op het Vlaamse brownfield¹

Om brownfieldpraktijken in Vlaanderen kritisch te bekijken, zijn er twee opties: of men reflecteert op de planning en procesarchitectuur van bestaande brownfieldprojecten, of men denkt na over het beleidskader dat mee bepaalt welke projecten en initiatieven er kunnen en zullen ontstaan, en welke ruimtelijk fysieke, culturele en sociale gevolgen dat met zich meebrengt. Dit artikel kiest het beleidskader als onderwerp. Het werpt vragen en bedenkingen op over het type ruimtelijke ontwikkeling dat bevorderd wordt, en, in het bijzonder, over het recent in werking getreden *Decreet betreffende de Brownfieldconvenanten* (30 maart 2007).

Hoewel ze winstgedreven of uit de context gerukt kunnen zijn, worden brownfieldontwikkelingen haast per definitie als duurzaam gezien.

Het decreet plaatst de herontwikkeling van brownfields in een kader van duurzaam ruimtelijk beleid (bescherming van greenfields), tewerkstelling creëren en zogenaamde stadskankers wegwerken. Hoewel ze winstgedreven of uit de context gerukt kunnen zijn, worden brownfieldontwikkelingen haast per definitie als duurzaam gezien. Ze laten

verloederde gebieden immers *verdwijnen*. Wat de gevolgen zijn voor de mensen uit de directe omgeving is daarbij van ondergeschikt belang. Of dat de brownfield verdwijnt om een shoppingcenter te bouwen, en overconsumptie verder te stimuleren, of voor een kantoorcomplex, dat mogelijk nooit gevuld zal geraken, vanwaaruit de exploitatie van mensen en natuurlijke hulpstoffen elders in de wereld gestuurd wordt, of waar

jobs gecreëerd worden die voor weinigen uit de directe omgeving toegankelijk zijn, dat doet er dan minder toe.

De brownfieldconvenanten in perspectief

Met de start van de uitvoering van het decreet van 30 maart 2007 betreffende brownfieldconvenanten stonden brownfields even bovenaan op de agenda van toenmalig minister van ruimtelijke ordening Van Mechelen. In een persnota van juli 2008 lezen we dat via de 'brownfieldconvenanten greenfields gespaard zullen worden en er aan duurzame ruimtelijke ontwikkeling gedaan zal kunnen worden'². Maar eind 2008 blijkt wereldwijd dat groene bekommernissen minder belangrijk worden wanneer er *crisis* heerst. Financiële instanties redden krijgt even voorrang.

In februari 2009 duiken de brownfieldconvenanten weer op. In de tussentijd heeft de crisis zich ook in België laten voelen, en in een persmededeling laat minister Van Mechelen weten dat 'via de ontwikkeling van brownfields duizenden jobs gecreëerd zullen worden'³. In de rand van het Vlaamse relanceplan *Herstel het vertrouwen* wordt afgesproken dat er op korte termijn een initiatief zou komen om nog voor de verkiezingen van juni 2009 brownfieldconvenanten in werking te laten treden. Op enkele dagen voor de regionale verkiezingen worden 21 convenanten afgesloten, netjes verdeeld tussen rode, blauwe en oranje projecten. Ook in het regeerakkoord enkele weken later kondigt minister-president Peeters af dat er werk gemaakt zal worden van brownfieldontwikkeling via brownfieldconvenanten⁴. In de lente van 2010 worden nog 6 convenanten afgesloten.

Afgelopen zomer ten slotte vroeg minister-president Peeters de SERV (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) om advies over een 'voorontwerp tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten'. Het decreet was immers van kracht als een tijdelijk en experimenteel decreet. Nu wordt een wijzigingsdecreet voorgesteld voor een tijdelijk decreet. De SERV stelt daarom voor het een 'reparatiedecreet' te noemen in afwachting van een grondige evaluatie van het decreet en de decretaal verplichte visienota ('uiterlijk 31 december 2007').

Alvorens verstrikt te geraken in reparatiedecreten van tijdelijke decreten, waar gaat het echt over?

Het *Decreet Brownfieldconvenanten* (verder het decreet genoemd) biedt een grondslag voor de totstandkoming van convenanten tussen de Vlaamse regering enerzijds en private en/of publieke partners anderzijds om, op een gecoördineerde en resultaatgerichte wijze te streven naar meer efficiënte brownfieldtransformatieprojecten (Vlaamse regering 2008). De convenanten vormen een kader voor contracten tussen de Vlaamse regering en projectontwikkelaars, grondeigenaars, subsidiërende en vergunnende overheden die betrokken zijn bij een brownfieldproject.

Met de convenanten beoogt de Vlaamse regering projectontwikkelaars en investeerders ertoe aan te zetten om bij voorkeur braakliggende en onderbenutte sites te herontwikkelen in plaats van nieuwe gebieden aan te snijden voor de ontwikkeling van industriële activiteiten, woningbouw of recreatie. Hiermee kadert het decreet binnen de inspanningen vanuit het Vlaams ruimtelijk beleid dat zich richt op een

De convenanten beogen een intensiever en efficiënter gebruik van de stedelijke omgeving. Ze willen projectontwikkelaars en investeerders eertoe aan te zetten om in plaats van nieuwe gebieden, braakliggende en onderbenutte sites te herontwikkelen voor industriële activiteiten, woningbouw of recreatie.

meer intensief en efficiënt gebruik van de stedelijke omgeving. Om deze doelstelling te bereiken en belemmeringen in complexe brownfielddossiers weg te werken, wordt een pakket van juridisch-administratieve en financiële voordelen aangeboden aan ontwikkelaars en investeerders die een brownfieldconvenant afsluiten.

Het instrument moet een flexibele aanpak en maatwerk toelaten, door *incentives* te verlenen aan projecten die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De aanpak baseert zich op onderhandelingen en streeft naar een minimum aantal formele procedures-tappen. Voor details over de volledige inhoud van het decreet wordt naar de desbetreffende teksten verwezen (bijv. <http://www.juridat.be/>).

Hier lichten we enkele elementen toe die bepalend zijn voor het type actoren dat betrokken wordt bij de convenanten, en het soort van projecten dat beoogd wordt.

Een instrument voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling?

De focus van het decreet en de bijbehorende discussies zijn zeer sterk gericht op het greenfield- versus brownfieldverhaal. Er wordt benadrukt hoe belangrijk het is om stimulansen aan te reiken die zullen leiden tot een zorgvuldiger ruimtegebruik. De hoofddoelstelling van het decreet is dan ook geformuleerd als 'ontwikkelaars en investeerders aanzetten om brownfields te ontwikkelen om zo de druk op greenfields te verlichten'.

De bezorgdheid is uiteraard terecht, maar leidt ertoe dat duurzaamheid wordt gereduceerd tot het verkleinen van de druk op de Vlaamse open ruimte. De enge focus verbloemt een heel aantal andere sociale en ecologische thema's die intrinsiek zijn aan duurzaamheidsbekommernissen. En in de tussentijd krijgen allerhande brownfieldprojecten legitimiteit onder een uitgehold duurzaamheidslabel. De indruk dat duurzaamheid inderdaad geen fundamenteel uitgangspunt vormt van de brownfieldconvenanten blijkt uit onderstaande.

Uit *artikel 14* van het decreet verstaan we dat de herontwikkeling van brownfields zeer

Het decreet reduceert duurzaamheid tot een drukvermindering op de Vlaamse open ruimte. De enge focus verbloemt een heel aantal andere sociale en ecologische thema's die intrinsiek zijn aan duurzaamheidsbekommernissen.

gewichtige doelstellingen dient. Het stelt dat werken en handelingen die uitgevoerd worden in het kader van een brownfieldproject dat voorwerp uitmaakt van een brownfieldconvenant, steeds beschouwd worden als zogenaamde werken van *openbaar belang*⁵. Volgens de toelichting van het ontwerpdecreet betekent dit dat de betreffende brownfieldprojecten steeds doelstellingen moeten nastreven die niet enkel

ten goede komen aan de projectaanvragers, maar ook aan een veel grotere gemeenschap: gunstige milieueffecten, het vergroten van de werkgelegenheid en de sociaal-economische revitalisering van buurten. Het zijn deze doelstellingen die, nog steeds volgens de toelichting van het ontwerpdecreet, verantwoord zijn dat de Vlaamse regering de voor de verwezenlijking van een project noodzakelijke erfdiensbaarheden tot algemeen nut oplegt.

Afgaande op deze interpretatie gaat men ervan uit dat brownfieldherontwikkeling automatisch gepaard gaat met belangrijke maatschappelijke meerwaarden. Maar talrijke binnen- en buitenlandse voorbeelden hebben echter aangetoond dat dit niet zo hoeft te zijn, of dat dit op zijn minst afhankelijk is van de definitie die aan maatschappelijke meerwaarden gegeven wordt. Studies toonden aan dat economische en

sociale *spill-over-effecten* (onrechtstreekse baten, nvdr) van grote ruimtelijke projecten systematisch overschat worden.

Na advies van de MINA-raad (Milieu- en Natuurraad Vlaanderen) en de SERV werd aan het decreet toegevoegd dat er vooraf sprake moet zijn van een visie voor het brownfieldproject, en dat de *meerwaarde* van het project op sociaal, economisch en milieuvlak moet worden gemotiveerd (*artikel 7.2*). In de eerste oproep voor kandidaatprojecten dienden de projectaanvragers aan te geven welke meerwaarden het project nastreeft op sociaal, economische en milieuvlak.

Op welke manier men bepaalt wat die meerwaarden zijn en de manier waarop ze geëvalueerd worden, werd echter niet vooraf vastgelegd. Pas enkele maanden na het ontvangen van de eerste vijftig dossiers stelde de Vlaamse regering een 'tijdelijke brownfieldcel' samen om de dossiers op onafhankelijke wijze te evalueren. Deze cel, bestaande uit drie politiek aangeduide experts, kreeg vrij spel in de evaluatie. Ze kregen hierbij (niet bindend) advies van een ambtelijke werkgroep en konden enkele maanden later, project per project, de onderhandelingen aanvangen.

Om meer duidelijkheid te geven omtrent de visie, de doelstellingen en aanpak van Vlaanderen in de brownfieldproblematiek, en om de convenanten te kaderen in een breder brownfieldbeleid, werd een artikel aan het decreet toegevoegd dat stelt dat de Vlaamse regering nog voor het verstrijken van 2007 een visienota zou vaststellen. In oktober 2008 kwamen de convenanten terug ter sprake in het Vlaams Parlement, naar aanleiding van het ontbreken van elk spoor van de visienota. Ook eind 2010, en na het afsluiten van de eerste 27 convenanten, ontbrak de nota nog steeds. Transparantie in de visie en criteria die gehanteerd worden bij het beoordelen van de dossiers en het afsluiten van de convenanten blijft dus onbestaande. Bijgevolg is het niet duidelijk op welke manier de convenanten effectief kaderen binnen een beleid met een ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingsvisie.

'Return on investment'

Officieel laat het decreet toe om zowel convenanten af te sluiten met ogenschijnlijk verlieslatende als met niet-verlieslatende dossiers. Het voornaamste verschil is dat de verlieslatende dossiers niet zullen kunnen rekenen op de hefboomfinanciering die voorzien is via de Participatie Maatschappij Vlaanderen (PMV).

Uit de verslagen van de Vlaamse regering blijkt echter dat toenmalig minister Van Mechelen in de eerste plaats de niet-verlieslatende dossiers voor ogen heeft voor het afsluiten van convenanten. Dat de minister geen generiek beleid voor ogen heeft, blijkt bijvoorbeeld waar hij stelt dat als een 'dossier verlieslatend is, het project in het kader van de Brownfieldontwikkeling stopt'⁶. Nochtans wordt dit in het decreet niet zo vermeld. Commissieleden in het Vlaams Parlement stelden deze werkwijze dan ook in vraag⁷.

Het is inderdaad een merkwaardige strategie om financiële participatie als overheid te koppelen aan het nastreven van financiële return. Als de doelstelling van de convenanten is om knelpuntbrownfields weg te werken, dan kan financieel rendement moeilijk een van de voornaamste doelstellingen zijn. Het streven naar *direct return on*

Het is een merkwaardige strategie om als overheid financiële participatie te koppelen aan het nastreven van financiële return. Als de doelstelling van de convenanten is om knelpuntbrownfields weg te werken, dan kan financieel rendement moeilijk een van de voornaamste doelstellingen zijn.

investment staat ook in schril contrast met andere initiatieven van de Vlaamse regering zoals het beleid inzake herinrichting van verouderde of verwaarloosde bedrijventerreinen. Logischerwijs stelt het Agentschap Economie in deze beleidsmaatregel voor om een financiële tussenkomst van de overheid prioritair te voorzien voor terreinen 'die zonder overheidstussenkomst verlieslatend zijn of zonder initiatief van een ontwikkelaar blijk geven van marktfalen'. Hieruit kan begrepen worden dat projecten die financieel niet winstgevend zijn, bijvoorbeeld doordat er meer belang gehecht wordt aan andere maatschappelijke meerwaarden, geen prioriteit vormen binnen het huidige brownfieldbeleid, hoewel de projecten met een lage of negatieve financiële return vaak de meeste behoefte hebben aan financiële ondersteuning. Daarom is het relevant om het verband tussen het democratische en 'duurzame' karakter van brownfieldprojecten en het decreet vraag te stellen.

Samenwerkingsverbanden en participatie

Een convenant laat toe om afspraken te maken, rollen vast te leggen en zo samenwerkingsverbanden rond welbepaalde projecten mogelijk te maken. Via samenwerkingsverbanden wordt er gezocht naar een efficiëntere coördinatie tussen actoren, en naar de optrekking van het private investeringsniveau in de Vlaamse ruimtelijke ontwikkeling.

Een brownfieldconvenant wordt in het decreet omschreven als een overeenkomst tussen de Vlaamse regering enerzijds en de actoren en de regisseurs bij een brownfieldproject anderzijds. De mogelijke actoren zijn projectontwikkelaars, grondeigenaars en andere zakelijk gerechtigden, of de natuurlijke of private, publieke of publiek-private rechtspersonen die in het kader van een private of publiek-private samenwerking financiële of andere middelen in het project inbrengen.

Directe inspraakmogelijkheid voor belanghebbenden die geen convenantpartij zijn, beperkt zich tot de vereiste dat tenminste één informatie- en inspraakvergadering georganiseerd wordt.

De regisseursrol wordt vervuld door openbare besturen, zoals lokale besturen, subsidiërende en vergunnende overheden, provinciale ontwikkelingsmaatschappijen enzovoort. Verder zijn er voor PMV (ParticipatieMaatschappij Vlaanderen) en OVAM (Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij) bijzondere rollen weggelegd.

Voor andere actoren zonder zakelijke rechten, zoals burgers, socio-culturele en milieuverenigingen, is geen partnerrol weggelegd bij de totstandkoming en onder de structuur van de convenanten. Directe inspraakmogelijkheid voor belanghebbenden die geen convenantpartij zijn, beperkt zich tot de vereiste dat tenminste één informatie- en inspraakvergadering in de betrokken regio dient georganiseerd te worden. Bij de definitieve sluiting van het convenant moet men vervolgens rekening houden met de opmerkingen, aanbevelingen en bezwaren die tijdens of naar aanleiding van de vergadering zijn geopperd. Hier kan men echter van afwijken wanneer men de redenen daarvoor expliciet in het convenant opneemt. De conventanten zelf moeten ook raadpleegbaar zijn in de gemeenten van de projecten.

In de praktijk betekende dit voor de eerste generatie convenanten dat, naast de opmerking van verschillende deelnemers dat de vergaderingen door het verloop ervan de naam inspraak niet waardig waren, de inzageperiode ook extreem kort was (7 dagen in 5 gevallen, 8 dagen in 4 gevallen, 9 dagen in 5 gevallen en 14 dagen in

7 gevallen). Bovendien gingen 12 van de 21 informatievergaderingen door nadat de periode voor schriftelijke opmerkingen verstreken was. Dit is wettelijk mogelijk door de notulen van de inspraakvergadering toe te voegen. Voor de tweede reeks werd tussen de 8 en 20 dagen tijd gelaten voor schriftelijke reactie. Het geheel laat zien dat procedures gevolgd werden, maar dat de participatie van andere actoren dan de convenantspartijen, duidelijk niet aan de orde is.

Een rol als overlegpartner krijgen wel de regionale sociaal-economische overlegcomités (RESOC's), eventueel aangevuld met erkende milieu- en natuurverenigingen. In de eerste plaats hoopt men via zulke overlegtafels een draagvlak te *creëren*. Er worden echter geen democratische beslissingsmechanismen ingebouwd waardoor de *living force* als convenantspartij zou kunnen optreden bij onderhandelingen. Op een paar officiële communicatiemomenten na, maakt intensieve samenwerking met de omgevingsactoren geen deel uit van de convenantdoelstellingen. Hoewel technisch niet onmogelijk, wanneer een organisatie zakelijk rechten over een site kan verwerven bijvoorbeeld, is het decreet duidelijk niet gericht op inspraak en participatie⁸. We noteren hierbij dat een projectontwikkelaar doorgaans ook geen eigenaar is van een site, voorafgaand aan het project, maar zakelijk recht verwerft tijdens het project. Het gaat meestal om de interventie van een derde, die waardevermeerdering tracht te realiseren door de transformatie van een brownfield.

In de praktijk zijn er heel wat actoren, zonder *zakelijk* recht, die aanspraak kunnen maken op de brownfieldsites, en dus ook belang hebben bij de transformatie ervan. Denken we bijvoorbeeld aan buurten

rondom brownfields, die ontstonden rond grote industriële complexen waarvoor het leven van vele buurtbewoners als arbeiders zich jarenlang afspeelde op de site; voor wie de site het dagelijkse landschap bepaalt; voor diegenen, zoals de omliggende middenstand, die afhankelijk zijn van de activiteiten op de site voor hun broodwinning; voor buurtbewoners die op zoek zijn naar ruimte om te spelen of te verademen. Het gaat om een voorbeeld van wat De Rynck en Dezeure⁹ aanduiden als het uitsluiten van mensen bij de ontwikkeling, door de eigen regels en criteria van de overheid. De lokale gemeenschap wordt niet erkend als volwaardige partner bij thema's die hun eigen leefomgeving beïnvloeden.

Merken we nog op dat bij vijf van de convenanten waarbij een private actor betrokken is, het gaat om dezelfde, in brownfieldprojecten gespecialiseerde ontwikkelaar. De prominente aanwezigheid van een nichespeler, laat vragen stellen bij de geloofwaardigheid van het idee dat brownfieldconvenanten ervoor zorgen dat private investeerders worden aangetrokken en zo de druk op greenfields verlichten. Gaat het bij brownfield- versus greenfieldontwikkelingen niet voornamelijk om andere spelers? Meer dan een *beleidspush* lijken de ontwikkelaars gedreven door een *opportunity pull*. De convenanten bestendigen zo machtsverhoudingen door eigenaars en investeerders nog dichter naar de beslissingscentra toe te trekken terwijl andere actoren er weinig of niet aan te pas komen. De zaken die echt bepalend zijn voor het richting geven aan ontwikkeling gebeuren dus buiten of boven het participatieve proces om.

Nochtans tonen studies aan dat een samenwerking tussen overheden en lokale non-profit actoren een belangrijke succesfactor vormt bij maatschappelijk relevante brownfieldtransformatieprojecten. Niet direct de bouwpromotoren die de Vlaamse regering wil warm maken voor investering door middel van de convenanten. Op

De convenanten bestendigen de machtsverhoudingen door eigenaars en investeerders nog dichter naar de beslissingscentra toe te trekken, terwijl andere actoren er weinig of niet aan te pas komen.

de formele en zeer beperkte procedures van openbaarheid en inspraak na, voorziet het huidige decreet geen dialoog, laat staan partnerschap, met alle actoren die niet formeel, door eigendoms- of zakelijk recht bijvoorbeeld, aanspraak kunnen maken op de brownfieldsite. Niet-zakelijke belangen worden hierdoor buitenspel gezet.

Momenteel ligt de nadruk dus op het lokken van externe investeerders naar brownfields om deze gronden weg te werken. Wil men komen tot lokaal ingebedde brownfieldprojecten, dan dienen de doelstelling en doelgroepen van het decreet bijgestuurd te worden, en is er meer aandacht nodig voor het opsporen, faciliteren en versterken van het bestaande potentieel bij lokaal aanwezige actoren.

Andere problemen met het democratische karakter van het decreet, die onder andere beschreven worden door Vanheusden¹⁰, maar ook in de parlementaire discussies en het advies van de MINA en SERV te lezen zijn, hebben te maken met de mogelijkheid op afwijkingen van bestaande decreten en de onbepaaldheid van de inhoud van de convenanten. De overheid heeft hier relatief vrij spel in. Nochtans is de mogelijkheid van afwijkingen van bestaande decreten, in een verder niet zo heel duidelijk gedefinieerd instrument met weinig vaststaande procedures, zeer risicovol. Ter illustratie, om zaken te versnellen kan bijvoorbeeld geraakt worden aan de duur van het openbaar onderzoek vanuit het Decreet Ruimtelijke ordening. Onafgezien van de zeer beperkte inspraakmogelijkheden vanuit het convenant zelf, maakt het decreet het dus zelfs mogelijk om aan andere bestaande inspraakprocedures te tornen.

Brownfieldconvenanten: een rationele management benadering

De socio-economische problemen waarmee men geconfronteerd wordt in de omgeving van brownfields, zoals werkloosheid of marginalisering verdwijnen niet. Ze worden hoogstens verplaatst bij het uitwerken van onaangepaste projecten. Om maatschappelijk relevant te zijn, moeten we de Vlaamse brownfieldproblematiek in een breder perspectief plaatsen dan het aantrekken van investeerders, het saneren van gronden, het realiseren van financieel rendement, en het verlichten van de druk op greenfields. Ideaal zou het decreet een instrument zijn dat visieopbouw rond brownfieldontwikkeling stimuleert als deel van een lokale, stedelijke en regionale ontwikkeling.

Zulke visie, die erop wijst dat de ontwikkeling van brownfields geen doel op zich is, maar deel uitmaakt van bredere processen van maatschappelijke ontwikkeling,

Brownfieldconvenanten hebben de potentie om als hefboom te fungeren in lokale ontwikkeling.

bestaat niet vandaag. Bovendien geeft het brownfieldbeleid in zijn huidige formulering aanzet tot het negeren van de verzuchtingen en verzoeken van velen. Hoewel er een hele reeks van claims rusten op de ingebeelde toekomst van brownfields, worden eigendom en zakelijke rechten als enige legitieme claim beschouwd om deel te kunnen zijn van de zogenaamde convenanten.

Parlementaire discussies en adviezen van de raden die ontstonden bij de voorstelling van het decreet benadrukten herhaaldelijk het tijdelijke en experimentele karakter van het nieuwe instrument. Er werd daarbij gewezen op het belang van de, overigens voor een decreet zeer uitzonderlijke evaluatie in 2009 na een experimentele fase, en de mogelijkheden die deze gelegenheid biedt voor democratische bijsturing. In eerste instantie werd de experimentele fase verlengd en de evaluatie uitgesteld naar 2010. Omdat de convenanten trager verlopen dan gepland, beperkte de aangekondigde

evaluatie in 2010 zich tot een evaluatie van de *processen* bij de totstandkoming van de eerste brownfieldconvenanten.

Een grondige evaluatie van het ganse instrumentarium werd dus uitgesteld maar dringt zich op, en het zou de aanzet kunnen vormen voor het voeren van een breed maatschappelijk debat over de ontwikkelingspaden die men wenst te stimuleren. Hierbij zou nagedacht kunnen worden om de doelstelling van het decreet te verruimen door het in te passen in een visie over de natuur en type van ontwikkeling dat nagestreefd wordt via het brownfieldbeleid. De complexiteit door het samenspel tussen actoren, het opduiken en verdoezelen van belangenconflicten, of de vele verschillende wetgevingen, procedures en subsidiekanalen die op elkaar afgestemd moeten worden, zijn niet eigen aan brownfields. Waarom niet nadenken over de ontwikkeling van een geïntegreerd beleid en regelgeving rond strategische projecten? Een beleid waarin integratie van dimensies, en samenwerking tussen een veelheid aan actoren, inclusief burgers en het georganiseerde middenveld, centraal staan. Projectconvenanten onder een andere vorm kunnen een denkpiste vormen. Hierbij kunnen zaken zoals borgstelling door OVAM, eigen aan de brownfieldproblematiek en momenteel het grootste voordeel voor brownfieldprojecten die het voorwerp van een convenant uitmaken, mee opgenomen worden als clausules. Verschillende types projecten zullen uiteraard verschillen wat betreft het type actoren: is het project gebied verlaten, zijn er bewoners, zijn er bedrijven actief,...

Als we recente wijzigingen in de Vlaamse wetgeving rond ruimtelijke projecten in het algemeen bekijken, valt op dat er vanuit verschillende kanten de noodzaak lijkt de bestaan om projecten te faciliteren, zoals geïntegreerde gebiedsgerichte projecten, strategische projecten, stadsprojecten, of brownfieldprojecten. Ook valt op dat de verschillende regelgevingen trachten in te zetten op geïntegreerde projecten, maar dat ze voor een groot deel naast elkaar ontwikkeld worden. Dit is paradoxaal, gezien de decreten elk op zich een antwoord proberen te bieden op een verkokerde en sectorale regelgeving die niet aangepast is aan de beleidsproblemen waarmee men geconfronteerd wordt. Het lijkt erop dat we niet op weg zijn naar een beleid waarin geïntegreerde gebiedsontwikkeling ondersteund wordt, maar wel naar de ontwikkeling van geïntegreerde natuurprojecten, geïntegreerde brownfieldprojecten, geïntegreerde stadsprojecten, geïntegreerde landschapsprojecten en zo meer. Een kader, waarbij projecten voor geïntegreerde gebiedsontwikkeling als een geheel bekeken worden, waarna bekeken wordt wat specifiek is voor brownfields, stadsprojecten of buitengebiedprojecten dringt zich op.

Ten slotte illustreert het ontstaan van het decreet, net zoals de andere aangehaalde beleidsinitiatieven, een bredere trend waarbij institutionele veranderingen, zoals wetten of regels, gericht zijn op flexibiliteit en informele afspraken. Het systeem van bepalingen voor de ruimtelijke ordening wordt zodanig getransformeerd dat ruimte voor onderhandeling centraal staat in regulering. Enerzijds biedt dit heel wat mogelijkheden en wordt het als een noodzaak beschouwd om tot de realisatie van het ruimtelijk beleid te komen. Anderzijds houdt een ruimtelijk beleid gebaseerd op *ad hoc* onderhandelingen heel wat ambiguïteit in. Het risico dat ruimtelijke ontwikkeling gebaseerd op individuele winstmaximalisatie gestimuleerd en gefaciliteerd wordt, eerder dan het creëren van collectieve goederen, is uitermate reëel. Het is daarom belangrijk dat faciliterende maatregelen voor een samenspel tussen actoren samengaan met een ruimtelijke visie.

De eerste twee series brownfieldconvenanten bieden weinig hoop. De inhoud van de convenanten zelf heeft vaak weinig meer om handen dan lege dozen. Er wordt een structuur voorgelegd ter goedkeuring zonder deze te koppelen aan inhoud en programma.

Het is nochtans cruciaal om het verband te zien tussen de actoren die betrokken worden bij onderhandelingen van lokale ontwikkelingsakkoorden en de inhoud ervan. Brownfieldconvenanten hebben de potentie om als hefboom te fungeren in lokale ontwikkeling. Het stimuleert multipartijensamenwerking en biedt kansen om een verkokerd beleid tegen te gaan. Deze kwaliteiten werden echter ingebouwd vanuit de visie om investeringsbarrières weg te werken en private businessactoren zo aan te moedigen om als partners deel te nemen in brownfieldprojecten. Wat belemmert dit open te trekken en convenanten uit te werken met een deelname van een verscheidenheid aan actoren? Zou maatwerk niet betekenen dat ook actoren, die niet passen binnen de definities van het decreet, ook betrokken actoren zijn? In de praktijk blijkt dat directe belangen, politieke evenwichten en supralokale compromissen zo belangrijk zijn dat ze de coproductie tussen lokale overheden en de burgermaatschappij praktisch onmogelijk maken. Een meting van succesvolle ruimtelijke ontwikkeling heeft dus andere criteria nodig.

Bovendien is de verbinding van de hefboomfinanciering (de *carrot*) aan de financiële return een perfecte maatregel om private zowel als publieke projectontwikkelaars te stimuleren om financieel winstgevendende projecten te realiseren. De relatie tussen het stimuleren van lokale ontwikkeling via brownfieldontwikkeling en financiële return op het brownfieldproject zelf is echter gewoonlijk omgekeerd evenredig. Projecten in publiek eigendom waar gewerkt wordt met erfpachten, of economische brownfieldprojecten die lokale tewerkstelling en sociale integratie willen bevorderen, hebben weinig kans op slagen als we blijven vasthouden aan het monetair meten van meerwaarden bij ruimtelijke ontwikkeling.

Bio

Barbara Van Dyck is onderzoeker bij Planning & Ontwikkeling aan het ASRO aan de Universiteit Leuven en legde aan de Universiteit Antwerpen recent een doctoraat af over brownfieldtransformatieprojecten. Haar onderzoek focust op sociale innovatie, lokale ontwikkeling en sociale economie in ruimtelijke planning en ontwikkeling.

Noten

- 1 Deze tekst is gebaseerd op het postscript in het doctoraal proefschrift van de auteur (2010, *When the third sector builds the city. Brownfield transformation projects in Marseille and Montreal*).
- 2 Vlaamse Regering 2008. Persmededeling van de Vlaamse Regering: Onderhandelingen opgestart voor 42 dossiers tot sanering en herbesteding van minstens 500 ha brownfields, Brussel, vrijdag 18 juli 2008.
- 3 Vlaamse Regering (2009). Persmededeling van de Vlaamse Regering: Vlaamse Regering verlengt opdracht en bevoegdheden Brownfieldcel , vrijdag 25 september 2009.
- 4 Peeters, K. (2009). Regeringsverklaring door Kris Peeters, Minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams Parlement – 13 juli 2009
- 5 in de zin van artikel 103 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening
- 6 Vlaams Parlement 2007. Stuk 1059 (2006-2007) – Nr. 3. Ontwerp van decreet betreffende de Brownfieldconvenanten. Verslag namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting uitgebracht door de heer Rudi Daems, 07/03/2007, p.17
- 7 Vlaams Parlement 2007. Stuk 1059 (2006-2007) – Nr. 2: Ontwerp van decreet betreffende de Brownfieldconvenanten. Amendementen
- 8 zie hierover ook SERV en Minaraad 2006. Advies voorontwerp van decreet brownfieldconvenanten.
- 9 De Rynck, F. & Dezeure, K. 2009. *Burgerparticipatie in Vlaamse Steden. Naar een innoverend participatiebeleid. Het verslag van de commissie Keulen: rapport van de Werkgroep Participatie* . Brugge, Vanden Broele.
- 10 Vanheusden, B. 2007. Het decreet betreffende de brownfieldconvenanten als een eerste zelfstandig brownfielddecreet, *Milieu- en Energierecht*, issue:2 pages: 75-87.