

# Een hefboom voor stadsontwikkelingsprojecten

## Brownfieldconvenanten in Vlaanderen

**Het brownfieldconvenantendecreet<sup>1</sup> wil investeerders en projectontwikkelaars stimuleren Brownfields te herontwikkelen. In vele gevallen vormt de historische bodemverontreiniging een belangrijke hinderpaal bij de herontwikkeling. Deze problematiek staat echter niet op zichzelf en heeft sterke bindingen met de omgeving.**

Door: Eddy Wille en Dirk Henckens

### Over de auteurs:

Eddy Wille is hoofdadviseur OVAM en vertegenwoordiger Vlaamse Regering in brownfieldconvenanten  
Dirk Henckens is ingenieur OVAM en vertegenwoordiger Vlaamse Regering in brownfieldconvenanten

### ALGEMENE SITUATIESCHETS

Een Brownfield is een geheel van verwaarloosde of onderbenutte gronden die zodanig zijn aangetast, dat zij kennelijk slechts gebruikt of opnieuw kunnen worden gebruikt door middel van structurele maatregelen. De complexiteit van de herontwikkeling vereist een gecoördineerde aanpak tussen de diverse actoren met een onderlinge afstemming. In dit artikel wordt deze bredere saneringsaanpak bij stedelijke brownfields toegelicht aan de hand van concrete voorbeelden.

Onze economie ondergaat continu de dynamiek van vernieuwing waardoor bedrijven nieuwe kansen krijgen en herstructureren. Soms gaan bedrijven of zelfs hele sectoren ten onder. Een bekend voorbeeld uit de westerse economie zijn de gasfabrieken<sup>2</sup> die de veranderende energievoorziening na de Tweede Wereldoorlog niet overleefd hebben. Deze relicten vormen veelal een statisch element in een zeer dynamische omgeving, waardoor het contrast tussen beiden met de tijd sterk toeneemt.

De 19<sup>de</sup> eeuwse stadsrand is uitgedijd en heeft deze industriële sites ingekapseld, vaak zonder grondige voorafgaande bodemsanering. De impact van de brownfields is omvangrijker dan de verontreiniging van bodem en (grond)water. Naast de fysische gebreken van de gebouwen is er sprake van een negatieve uitstraling voor de omgeving waardoor diverse vormen van criminaliteit (vandalisme, drugs, afvaldumping, ...) optreden. Herontwikkelingsprojecten zijn dan ook meer dan een keuze voor de beste saneringstechniek of de realisatie van energie-neutrale woningen, al dan niet met een BREEAM-certificaat. Bij de visievorming over de toekomstige terreinvulling moet er naast de milieukundige aspecten aandacht zijn voor de sociaal-economische ruimte en hun onderlinge verwevenheid. Het instrument van de brownfieldconvenanten beoogt een duurzame

herontwikkeling van brownfields te realiseren met aandacht voor participatie.<sup>3</sup>

### BODEMSANERING ALS HEFBOOM VOOR HERONTWIKKELING?

Het bodemdecreet<sup>4</sup> legt strikte saneringsbepalingen op bij de overdracht van terreinen. Brownfields kunnen niet worden verkocht, tenzij er een bodemonderzoek is uitgevoerd en, indien noodzakelijk, een saneringsovereenkomst is aangegaan met de OVAM. Dit betekent dat de bodemsanering vooraan staat in de planning en aldus een hefboom zou vormen voor de verdere ontwikkeling. De praktijk leert echter dat dergelijk hefboomeffect niet steeds werkt, omdat de overdracht net afknappt op die saneringslast en de moeilijke ruimtelijke omstandigheden waarbinnen moet worden gewerkt.

Overschakelen naar een bredere aanpak opent wel perspectieven en de sanering functioneel inpassen is dan een meerwaarde. Het 7<sup>de</sup> MAP<sup>5</sup> ondersteunt deze werkwijze: "(...) om verontreinigde locaties te saneren en om de integratie te verbeteren van aspecten van landgebruik met gecoördineerde besluitvorming op alle relevante bestuursniveaus, hetgeen moet worden ondersteund door de invoering van streefdoelen inzake bodem en land als

## Verzoenen van harde ingrepen en zachte waarden

hulpbron en van doelstellingen inzake ruimtelijke ordening (...)"<sup>6</sup>. In de beleidsevaluatie van de convenanten wordt deze integratie benadrukt: 'De brownfieldconvenanten zijn een goed voorbeeld van geïntegreerd beleid, waarbij verschillende beleidsdomeinen samen verschillende doelstellingen trachten te realiseren met één instrumentenkader. (...) De samenwerking gebeurt zowel verticaal (Vlaams, provincies, steden en gemeenten) als horizontaal (meerdere Vlaamse departementen).'<sup>6</sup> Bij de brownfieldontwikkeling wordt de integratie bevorderd door

een platform te creëren waarbij de actoren en regisseurs optimaal kunnen overleggen. De onderhandelaars informeren op die manier de diverse spelers en betrekken hen bij de thema's bodemsanering, stadsplanning, mobiliteit en economie. In stedelijk gebied speelt het instrument van de stadvernieuwingsprojecten een belangrijke rol in de visievorming (zie kader). Een aandachtspunt bij de herontwikkeling blijft de verzoening van de hardware (technische ingrepen, bodemsanering) met de software (leefkwaliteit, erfgoed).

Stadsvernieuwingsprojecten zijn innoverende projecten die:

- een hefboomfunctie vervullen voor een stadsdeel en
- de algemene leefkwaliteit van het stadsdeel wezenlijk verhogen.

De Vlaamse overheid verleent steden subsidies voor stadsvernieuwingsprojecten. Er zijn twee soorten subsidies:

- projectsubsidies die aangewend worden voor de concrete realisatie van een stadsvernieuwingsproject.
- conceptsubsidies die gebruikt worden voor deskundige begeleiding bij het ontwerp van een stadsvernieuwingsproject.

Daarnaast ondersteunt de Vlaamse overheid steden met advies en deskundige begeleiding.

Het belang van de integratie en participatie kan intussen geïllustreerd worden aan de hand van bijna 80 goedgekeurde convenanten die in uitvoering zijn en reeds een 15-tal succesvol zijn afgerond.<sup>7</sup>

#### LESSEN UIT DE PRAKTIJK

##### SCHAALGROOTTE EN VERWEVENHEID

De klassieke bodemsaneringsaanpak start vanuit een risicobepaling waarbij het 'bron-pad-bedreigd object'-model sterk richtinggevend is voor de saneringsacties. De focus ligt in grote mate op het beschrijven van de bron en de impact op zijn omgeving. Die invloedstraal is vaak beperkt tot enkele tientallen meter en de saneringskeuze is dikwijls te herleiden tot een zeer lokaal project. Meestal is dit ook de juiste keuze omdat de omgeving weinig randvoorwaarden stelt naar vernieuwing. Dit is echter bij stedelijke brownfields niet steeds het geval en daar spelen grootstedelijke ontwikkelingen een rol op het individuele projectniveau. Maatwerk in de (groot)stedelijke context dringt zich op.

##### Van Z tot Z, of gewoonweg Z, of A ?

Tussen Zwijnaarde<sup>8</sup> en Zelzate zijn op het grondgebied van de stad Gent en de onmiddellijke omgeving 12 convenanten goedgekeurd. In de Zenne-vallei, met de oude industriële zone van Vilvoorde-Machelen, treffen we een gelijkwaardige grootschaligheid aan. De herontwikkelingen van deze diverse brownfields passen in een bredere vernieuwingsgolf die vele km<sup>2</sup> omvat met een ruime communicatie door lokale actoren. De toekomstige bestemmingen variëren van park- en woongebied, nutsvoorzieningen, kantoor- en research-park, kleinschalige en grootschalige bedrijven, tot havenactiviteiten. Deze verscheidenheid weerspiegelt de nieuwe ruimtelijke invulling op de schaal van een metropool die dan wordt vertaald naar het kleinschalige site-niveau.

Aalst heeft een voorbeeld met projectsites binnen de stedelijke wijkontwikkeling. Ter hoogte van de Zwarte Hoekbrug over de Dender zien we 4 stadskwadranten met elk hun eigenheid en dynamiek. De conceptstudie<sup>9</sup> bracht alle stakeholders samen en schetst voor deze fragiele en dynamische wijk een eigen toekomstperspectief met regionale uitstraling. Ze deden dat tijdens ateliers waarbij, op basis van ideeën en schetsen, verschillende stadsdiensten en verenigingen input leverden rond mogelijke ontwikkelingsrichtingen. Op die manier kwamen ambities, potenties, problemen en uitdagingen scherper op tafel te liggen. De aandacht voor de zachte waarden zorgt ervoor dat de nieuwe wijkinvulling niet leidt tot verdringing of uitsluiting. De goedgekeurde brownfieldprojecten passen in die ruimere ontwikkelingsvisie.

De verwevenheid komt ook tot uiting bij het functioneel saneren. Door gerichte plaatsing van bouwconstructies en het scheppen van nieuwe open ruimte wordt meerwaarde gerealiseerd. Door sloop en openwerking van bedrijfssites kan vlot ontgraven worden en zijn dure in-situ technieken niet nodig. In veel gevallen ligt de vuilvracht verwijdering merkbaar hoger. De terugsaneerwaarden uit de risico-evaluatie worden eerder richtinggevend omdat de waardebeoordeling van de nieuwe (woon)functie onder meer bepaald wordt door de restverontreiniging. De kostenafweging tussen (bijna) volledige verwijdering en risico-gebaseerde sanering slaat dan wel eens door in de richting van de eerste optie die wettelijk niet verplicht is.

#### BUURTWERKING EN COMMUNICATIE

Tijdens de onderhandelingsperiode vinden inspraak- en informatievergaderingen plaats waarbij de actoren hun projecten uitvoerig toelichten. Ontwerp onderzoek is minder aanwezig in de trajecten van een brownfieldconvenant omdat de krijtlijnen van de herontwikkeling in belangrijke mate moeten vastliggen in de overeenkomst. In het voortraject kan dit wel gebeuren en dan zijn de oproepen van de stedenbeleid een toepasselijk instrument. Buurtwerking vestigt de aandacht op de vernieuwing en kansen voor culturele activiteiten en wijkopbouw.

Vanuit participatief oogpunt kan men bij de naamgeving van het project ook de buurt betrekken vanaf het prille stadium in de

Industrieel erfgoed bewaren door een aangepaste projectnaam

projectvoering. Een dergelijke wedstrijdformule leidde tot de benaming 'Pier Kornel' voor het brownfieldproject 82 en creëerde belangstelling vooraleer de werken opgestart waren. Bij de projectkeuze is ook OVAM betrokken om de bodemaspecten te bekijken. De praktijk wijst uit dat deze vroege betrokkenheid leidt tot betere integratie van de bodemsanering in de totale ontwikkeling. OVAM stemt haar ambtshalve uitvoering af op vlak van planning en uitvoeringswijze.<sup>10</sup> Het Bodemsaneringsproject is gekoppeld aan openbare adviesprocedure. Ingeval van een brownfieldconvenant is dit vaak gekoppeld aan buurtvergaderingen en nieuwsbrieven.

#### TUSSENTIJD'S GEBRUIK

Een belangrijk element in de communicatie is de aanduiding van het tijds kader waarbinnen de herontwikkeling valt. De volledige uitvoeringstermijn is veelal 10 jaar en omvat verscheidene ontwikkelingsfasen waardoor enerzijds een lange periode van 'stille' projectplanning ontstaat en anderzijds het beeld van een jarenlange bouwwerf opdoemt. Dit punt vergt een gepaste aanpak en communicatie opdat het draagvlak voor het project behouden blijft tijdens het volledige traject. Het tussentijdse gebruik en gefaseerde realisatie<sup>11</sup> vergt de nodige aandacht.

Vooral in stedelijke gebieden zijn socio-culturele evenementen een nieuwe bron van interesse voor de nieuwe leefomgeving. Oude fabriekshallen of -terreinen worden ingepast in culturele activiteiten (Dok vzw, Fabriek Plastics) of tijdelijk groen (park, volkstuintjes).

De toegankelijkheid van het projectgebied verbeteren zorgt eveneens voor draagvlakverbreding. De aanleg van de Bataviabrug te Gent (zie foto) voor voetgangers en fietsers zorgde voor een verbinding tussen het oude stadscentrum en de nieuwe nog te ontwikkelen wijk.



FOTO 1: AALST - CONVENANT 82 PIER KORNEL-OORSPRONKELIJKE TOESTAND NA SLOOP.

### VERZORG ONS ERF(GOED)

De restanten van industriële installaties (ook wel kathedralen van de industrie genoemd) vormen goede herkenningspunten voor brownfields en in zekere zin ook een erkenning van ons verleden. De bewaring van oude gashouders zijn hiervan een typisch voorbeeld. De bescherming van dit erfgoed kan conflicteren met de bodemsanering en milderende maatregelen kunnen bij de financiële afwegingen een oplossing bieden. De benutting van het erfgoed vormt een uitdaging. De sociale huisvestingsmaatschappij vormde de voormalige 'pesthuisjes' op de site Maagdendale (1835 gebouwd) te Oudenaarde om tot een hedendaags woonerf. Aandacht voor industrieel erfgoed hoeft niet steeds gerelateerd te zijn aan de bewaring van fysieke objecten. De naamgeving van het (deel)project kan ook het verleden vastleggen in de toekomst. Het voormalige gasfabrieksterrein te Gent kreeg als projectnaam de 'Tondelier' mee; een naam voor de arbeiders die in de 19de eeuw de stadsverlichting op stadsgas aanstaken en tevens verwijzing naar de vroegere productieplaats (ook een gazometer blijft bewaard). Een voormalige staaldraadfabriek is thans omgevoerd tot een woonwijk met park en kreeg de toepasselijke naam 'Den Draad'.

### MOBILITEIT

Een goede ontsluiting via diverse wegennetwerken is eigen aan brownfields. Van de 12 geselecteerde proefprojecten in 2001, beschikten ruim de helft over een drievoudige vorm van ontsluiting (autowegen, waterweg en spoor) en dat zien we ook in de huidige projecten. Bovendien levert de nabijheid van een voormalige gasfabriek een bijkomend voordeel, omdat deze sites bij de omschakeling naar elektriciteitsproductie vaak als nieuw knooppunt fungeren voor hoogspanning en/of hogedruk gasleiding. Wat minder bekend is, maar kansen biedt voor 'Energy to Gas', is het dichte pijpleidingennetwerk voor industriële gassen zoals zuurstof en waterstof. Vanuit dat oogpunt kan men beter spreken van een meervoudige vorm van ontsluiting<sup>12</sup> die een troef kan zijn bij nieuwe inrichtingsplannen. Interessante mogelijkheden voor mobiliteit zoals doorwaadbare steden en bevoorrading via waterwegen worden herontdekt.

Brownfieldherontwikkeling is meer dan een keuze van de beste bodemsaneringstechniek. Vooral in stedelijke omgeving is een realisatieproces met oog voor participatie en integratie cruciaal. De convenanten zijn een handig instrument waardoor dergelijke terreinen zijn aangepakt, maar ze vormen geen unieke oplossing. Samenwerking en verwevenheid tussen de diverse spelers blijft

nodig. Het bestaande brownfieldplatform kan daar als lerende organisatie zeker nog voortgang in boeken.

### NOTEN

1. Decreet van 30 maart 2007 betreffende de brownfieldconvenanten, gewijzigd bij decreet van 18 maart 2011 en 23 december 2011.
2. Eerder verscheen een artikel over de gestructureerde saneringsaanpak van voormalige gasfabrieken in Vlaanderen in *Bodem*, nr 2 van april 2002.
3. Standaardclausule over duurzaamheid is opgenomen in artikel 2 van de brownfieldconvenant.
4. Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en bodembescherming. Vervangt het bodemsaneringsdecreet van 22 februari 1995
5. 7de Milieuactieprogramma van de EU: Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet.
6. Uit : Evaluatie van het instrument brownfieldconvenant (Bachus et.al, 2014).
7. Zie ook Miseur, Wille (2015) en de website van het Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO).
8. Voor situering en detailinfo zie website VLAIO.
9. Thierry Goossens van Team Stedenbeleid van de Vlaamse overheid begeleidde deze studie.
10. Integratie is opgenomen in strategisch plan van OVAM 2005-2010 en in Ondernemingsplannen sinds 2006.
11. Uwe Ferber omschreef dit als het 'nucleus-model': een snelle ingreep die de opgestarte dynamiek voor de grotere omgeving bewijst (mondelinge mededeling, Cabernet, 2002).
12. Mondelinge mededeling (2016) van Prof.em. Georges Allaert in het kader van het Dockland-project.

### REFERENTIES:

1. Een raamakkoord over de sanering van voormalige gasfabrieksterreinen in Vlaanderen. Dirk De Vleeschouwer, Eddy Wille. *Bodem*, nr 2, april 2002, p.54.
2. Duurzame ontwikkeling van brownfields in Vlaanderen. Koen Miseur, Eddy Wille. *Bodem*, nr 1, februari 2015, p.6.
3. Evaluatie van het instrument brownfieldconvenant. Eindrapport. Kris Bachus et.al., 2014, 202 p.
4. Brownfieldconvenanten. Francis Charlier, Sofie Boeykens, Dirk Henckens. 2016, 45 p.

### Websites:

- [www.ovam.be](http://www.ovam.be)
- [www.stedenbeleid.vlaanderen.be](http://www.stedenbeleid.vlaanderen.be)
- <http://www.vlaio.be/themas/brownfieldconvenanten>
- [https://hiva.kuleuven.be/nl/onderzoek/og-duurzame-ontwikkeling/milieu/rapporten-milieu/evaluatie\\_brownfieldconvenanten](https://hiva.kuleuven.be/nl/onderzoek/og-duurzame-ontwikkeling/milieu/rapporten-milieu/evaluatie_brownfieldconvenanten).