

TERUG IN OMLOOP

10 LESSEN

01

WERK SAMEN OVER DE PERCEELSGRENZEN HEEN

“Als wij aan een nieuw project beginnen is mijn eerste vraag altijd: wie is de buurman?”

— Toon Manders (Miss Miyagi), projectregisseur De Potterij —

Complexe herontwikkelingsprojecten van verontreinigde sites staan meestal voor een combinatie van uitdagingen die de draagkracht of de schaal van een gebouw of een perceel overstijgen. De verontreiniging van de bodem of het grondwater stopt immers niet aan de perceelsgrenzen. Ook wateroverlast, logistiek, mobiliteit, leegstand of verloedering blijven meestal niet beperkt tot één perceel op een site. Vaak kampen burens of naastliggende panden met gelijkaardige problemen en knelpunten.

Het loont dus de moeite om een blik te werpen over het muurtje en het gesprek aan te knopen met de burens. De uitdagingen perceelsgrensoverschrijdend aanpakken biedt alleen maar voordelen. Door van in het begin samen te werken en krachten te bundelen ontstaan meer middelen, meer mogelijkheden en meer kansen. Weliswaar wordt het proces eerst nog iets moeilijker en complexer, maar de gezamenlijke winst zal op langere termijn heel wat groter zijn. Je wint aan efficiëntie, aan kwaliteit en aan maatschappelijke return.

De perceelsgrensoverschrijdende aanpak verschilt van de traditionele projectontwikkeling, waar één grote eigenaar meestal het initiatief naar zich toetrekt of waar de eigenaars met elkaar in concurrentie treden. Door perceelsgrensoverschrijdend te werken smeden de eigenaars een coalitie en gaan ze samenwerken om een ambitieus plan te realiseren. Ze zoeken gezamenlijke oplossingen voor gezamenlijke problemen.

02

STEL EEN ONAFHANKELIJKE PROJECTREGISSEUR AAN

“De projectregisseurs konden vanuit hun neutrale positie alle partners rond de tafel brengen en kritische vragen stellen aan bedrijven, eigenaars en lokale besturen. Vragen die anders wellicht nooit zouden zijn gesteld.”

— Kathleen De Beukelaer (KU Leuven), projectregisseur Centrum-Zuid —

In complexe herontwikkelingsprojecten, waar diverse private, publieke en lokale belangen spelen, is een neutrale, faciliterende stem belangrijk. Iemand die het proces begeleidt, het overzicht behoudt en af en toe een duwtje in de juiste richting geeft. Iemand die geen eigen belangen heeft in het project, maar er wel voluit in gelooft en bijstuurt vanuit zijn inhoudelijke expertise.

Voor veel actoren in een te herontwikkelen gebied is het ruimtelijk kader van secundair belang. Particulieren willen aangenaam wonen, bedrijfsleiders willen een efficiënte bedrijfsvoering, een school richt zich op haar onderwijstaken en een handelszaak denkt aan haar producten en klanten. Toch moeten ze allemaal hun plek vinden in de beperkte ruimte. Als zulke actoren samenkomen in een complex gebied is het belangrijk dat minstens één neutrale instantie of persoon probeert om alle standpunten te begrijpen, constructief naar oplossingen zoekt en tegelijk de ruimtelijke kwaliteit bewaakt.

Zo'n facilitator versoepelt en stroomlijnt het proces. Hij of zij neemt het stuur, als dat nodig is, en zoekt voortdurend met iedereen naar oplossingen vanuit zijn neutrale positie. Belangrijk daarbij is dat die facilitator voldoende tijd en middelen krijgt om het hele traject te begeleiden en tot een goed einde te brengen. Bij de pilootprojecten Terug in Omloop werden de projectregisseurs aangesteld met middelen van Vlaanderen. Ze kregen alle vijf een mandaat van meerdere jaren, hun opdracht werd breed en doelgericht omschreven en ze konden op een flexibele manier werken. In samenspraak met de projectleiders en de Terug in Omloop-partners konden ze de focus verleggen naargelang de projecten in de tijd evolueerden. De aanstelling van projectregisseurs kost geld, maar achteraf blijkt dat die investering loont en dat ze navolging verdient.

03

GEBRUIK ONTWERPEND
ONDERZOEK ALS INSTRUMENT
VOOR VISIEVORMING EN
ONDERHANDELING

“Ontwerp kan een motor zijn voor gesprek. Door dingen te tekenen leg je mogelijkheden op tafel die je gesprek een andere wending geven. Dat is de kracht van ontwerpend onderzoek! Een tekening kan de aanzet tonen tot gemeenschappelijke winst.”

— Erik Wieërs,
Vlaams Bouwmeester —

De ontwerper – zij het een architect, een stedenbouwkundige of een ruimtelijk planner – is een cruciale partner bij de herontwikkeling van complexe gebieden en sites. Hij of zij weegt kansen tegen elkaar af, brengt de transitieopties in kaart en kijkt welke partners daarin willen meestappen. Hij of zij onderzoekt de ruimtelijke consequenties van de verschillende inzichten, ambities of financiële keuzes en vertaalt die naar een tekening of een plan. De ruimtelijke vertaling maakt de principes tastbaar en concreet.

Zijn of haar instrument is het ‘ontwerpend onderzoek’. Ontwerpend onderzoek is niet hetzelfde als het maken van een plan. Het ontwerp of het plan is niet de finaliteit of het eindproduct van ontwerpend onderzoek, maar wel een medium waarrond de dialoog met de verschillende stakeholders – overheden, grondeigenaars, ondernemers, verenigingen, scholen, bewoners, enzovoort – kan plaatsvinden. Het ontwerp, al dan niet in schetsvorm, dient om het gesprek tussen de partners mogelijk te maken, de discussie los te weken en scenario’s uit te testen.

Ontwerpend onderzoek is een instrument om principes en ambities inzichtelijk te maken en te synthetiseren. Het is een geïntegreerd onderzoek: het bundelt de veelheid aan informatie, legt verbanden en structuren bloot en brengt sectoren en actoren samen. Ontwerpend onderzoek is een instrument voor onderhandeling. In de ruimtelijke vertaling van principes, ambities en verlangens spreekt iedereen dezelfde taal.

In de loop van het proces krijgen verschillende opties en pistes geleidelijk aan een concretere invulling. Dat kristalliseert zich uit tot een toekomstbeeld waar de meeste stakeholders zich in kunnen terugvinden. Zo’n proces van voortdurend overleg en flexibele ontwikkeling heeft meer kans om alle betrokkenen aan boord te houden en later ook de nodige engagementen te krijgen om het eindscenario ook daadwerkelijk te realiseren.

04

WERK OP MAAT

“Terug in Omloop heeft klaarheid gebracht in de complexiteit. Het heeft de puzzelstukjes met elkaar verbonden en de scope verlegd. We hebben weliswaar het projectgebied verkleind, maar wel geprobeerd de problemen veel ruimer te bekijken en meer interactie te krijgen met andere partners.”

— Julie Marin (KU Leuven),
projectregisseur Centrum-Zuid —

Voor complexe herontwikkelingsprojecten bestaan geen eenduidige handleidingen. Wie beweging wil krijgen in een complex gebied moet op maat werken en de kansen grijpen die zich aandienen. Maatwerk is nodig om het project af te stemmen op de draagkracht van de stakeholders, het engagement van de betrokken bedrijven, de verwachtingen van het lokale beleid en de noden van de buurt.

Maatwerk houdt ook in dat je op zoek gaat naar de meest werkbare schaal voor het project. Bijna elk project in Terug in Omloop heeft zijn projectgebied bijgesteld. De Potterij breidde uit, Centrum-Zuid koos voor een beperkter maar haalbaar katalysatorproject, de Lageweg ging verder met een ‘coalition of the willing’.

Maatwerk gaat dus niet alleen over de grootte van de site die je wil herontwikkelen, maar ook over welke stakeholders willen meewerken en welke ideeën of voorstellen realistisch en haalbaar zijn. Een vooronderzoek met de stakeholders kan al snel inzicht geven in de precieze omvang van een project. Als er te veel partners aan tafel zitten of de belangen zijn te talrijk of te groot, kan je ervoor kiezen om door te gaan met minder stakeholders of de herontwikkeling beperken tot een kleinere zone. Een meer bescheiden maar realistisch project kan een vliegwiel zijn om in de toekomst ook in de ruimere omgeving een nieuwe dynamiek te brengen.

05

BOUW TRAGHEID IN

“Instrumenten en processen duwen projecten vaak in de richting van starre eindbeelden en net daardoor staat een gebied niet zelden jaren stil.”

— Stefanie Cornut
(Common Ground),
projectregisseur Havenstraat —

Sommige processen hebben tijd nodig en zweren bij geleidelijkheid. Complexe herontwikkelingsprojecten kunnen er baat bij hebben dat niet alles netjes vooraf is uitgetekend en uitgerekend. In sommige gevallen is het net voordelig om wat traagheid in het proces in te bouwen.

De vijf Terug in Omloop-projecten tonen aan dat het traditionele, lineaire traject van plannen, bouwen en vervolgens in gebruik nemen, tekortschiet. Een complex proces hoeft niet noodzakelijk in een rechte lijn vooruit te gaan. Een project waarbij de meest diverse actoren, elk met hun eigen belangen, van meet af aan mee aan tafel zitten en mee nadenken over de toekomst, is geen rechtlijnige sprint, maar eerder een bochtig en hobbelig parcours.

Tijd geven en tijd nemen zijn onmisbare ingrediënten van een cocreatieproject. Voorstellen moeten de nodige tijd krijgen om te rijpen en aanvaard te geraken. De verschillende stakeholders moeten sommige ideeën opnieuw kunnen afwegen of misschien zelfs voor heel andere opties kunnen kiezen. Draagvlak opbouwen vraagt tijd.

In een complex planningsproces duurt het traject tot de ‘eerste steen’ vaak ontzettend lang. Dat kan demotiverend werken. Daartegenover staat dat een zorgvuldig opgebouwd project doorgaans een veel lager risico kent op hinderlijke procedures tijdens de uitvoeringsfase. De tijd die je investeert in een creatieve planning win je meestal terug door een vlottere uitvoering achteraf. En als je het handig aanpakt, kan je en cours de route deelprojecten realiseren, zoals bijvoorbeeld een tijdelijke invulling van een leegstaand pand.

06

SLUIT EEN INTENTIE-
OVEREENKOMST AF
(ALS DE TIJD RIJP IS)

“Een bepalend moment was het opstellen en ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst. Vanaf dat moment zaten sommige eigenaars in het gebied echt mee aan de ontwerptafel en anderen niet meer.”

— Veva Roesems
(stad Antwerpen),
projectleider Lageweg —

In de loop van de prille overleg- en ontwerpfase met de verschillende stakeholders en publieke en private partners komt er een moment waarop enkele betrokkenen duidelijk aanvoelen dat ze een belangrijk planningsproces aan het uitwerken zijn. Dat is vaak ook het ogenblik om een en ander te ‘officialiseren’. De partners kunnen hun afspraken neerschrijven in een ‘intentieovereenkomst’, een ‘samenwerkingsovereenkomst’ of een ‘charter’.

Met een intentieovereenkomst spreken een aantal partijen de intentie uit om samen een bepaald doel te bereiken of om later een uitgewerkte samenwerkingsovereenkomst te ondertekenen. Een intentieovereenkomst is een eerste stap, terwijl een samenwerkingsovereenkomst de samenwerking tastbaarder maakt. De ondertekenaars geven aan welk engagement ze opnemen en hoe ze in de toekomst zullen samenwerken. Zo’n samenwerkingsovereenkomst kan evolueren in de tijd en vraagt soms om een actualisatie.

Een samenwerkingsovereenkomst tussen een of meerdere eigenaars en/of een publieke partij is geen doel op zich, maar consolideert wat er is afgesproken en biedt veiligheid aan degenen die inspanningen leveren. Een samenwerkingsovereenkomst kan ook een bevestiging zijn van het proces zoals het tot dan toe is gelopen. Het schenkt de partijen vertrouwen over het verdere verloop van het proces en luidt vaak een volgende fase in.

Behalve een zakelijke samenwerkingsovereenkomst biedt ook een inhoudelijk charter over de gezamenlijke principes die je wil realiseren een sterk houvast doorheen het proces. Ruimtelijke ontwikkelingen realiseren vraagt tijd en soms vinden maatschappelijke opgaven geen plek meer in tien jaar oude plannen. Een charter waarin de betrokken stakeholders zich akkoord verklaren met de kwaliteitsdoelstellingen die ze nastreven, kan het ambitieniveau ook op langere termijn op peil houden.

07

ZORG VOOR EEN EVENREDIGE
VERDELING VAN LUSTEN
EN LASTEN

“Terug in Omloop heeft het omgaan met grondeigendom hoog op de agenda geplaatst. Zeker bij complexe herontwikkelingsprojecten is het nodig om een oplossing te bedenken voor de versnipperde eigendomsstructuren.”

— Stijn Van Wolputte
(Team Stedenbeleid),
lid van de Kwaliteitskamer —

In complexe herontwikkelingsprojecten spelen de meest diverse belangen, niet alleen de economische en financiële belangen van de private grondeigenaars, bedrijven en ondernemers, maar ook tal van maatschappelijke belangen. Elk van de vijf pilootprojecten schept ruimte voor recreatie en ontmoeting, voor natuur en water of voor onderwijs en cultuur. Allemaal functies waarvan de waarde niet meteen in geld uit te drukken is.

Bedrijven en grondeigenaars verdedigen bij een herontwikkeling uiteraard (ook) hun eigen economische belangen. Als je te maken hebt met een projectgebied bestaande uit meerdere percelen met verschillende eigenaars, is het financiële plaatje niet evident voor de individuele eigenaars. Wanneer bijvoorbeeld bij sommige eigenaars in het masterplan veel groen wordt ingetekend en bij andere meer bebouwing, dan creëert dat verschillende grondwaarden voor de verschillende eigenaars.

Als je een gebied perceelsgrensoverschrijdend wil ontwikkelen, moet je dus zorgen voor een mechanisme dat de lusten en lasten evenredig verdeelt. Verschillende mechanismen zijn dan denkbaar. Je zou kunnen nadenken over ‘grondmobiliteit’, waarbij eigenaars onderling gronden ruilen, of over een ‘grondenbank’, waarbij grondwaarden als het ware omgezet worden in aandelen. Nog eenvoudiger is het om een ‘vereveningssysteem’ in het leven te roepen. Een zorgvuldig uitgewerkt rekenmodel kan ervoor zorgen dat grondeigenaars financiële compensatie krijgen bij de herontwikkeling. Grondeigenaars met meer rendabele ontwikkelingen compenseren dan diegenen die minder bebouwing of publieke functies op hun terrein krijgen. Daardoor krijg je een zo eerlijk mogelijke verdeling van lusten en lasten.

Zodra iedereen akkoord gaat met het rekenmodel, kunnen daar de verschillende ruimtelijke plannen en scenario’s met eventuele meer- of minwaarden op worden geprojecteerd. Private en publieke actoren spreken dan dezelfde taal en kunnen samen zoeken naar een evenwicht tussen financiële parameters en maatschappelijke belangen. Een gezamenlijk opgesteld, transparant financieel rekenmodel zorgt voor vertrouwen bij de onderhandelingen. Door het financiële plaatje voor het hele te herontwikkelen gebied samen te leggen, ontstaat de mogelijkheid om een hogere meerwaarde te creëren dan wanneer ieder op zijn eigen kavel zou ontwikkelen.

08

BRENG NU AL NIEUWE
DYNAMIEK IN HET GEBIED

“Met een goede tijdelijke ingreep maak je het grootse van een onderbenutte site tastbaar. De daadkracht die ervoor nodig is, verbindt partners en omgeving. En de fierheid volgt vanzelf!”

— An Eijkelenburg (OVAM),
projectleider de Potterij —

In afwachting van een herontwikkeling kunnen braakliggende terreinen of leegstaande gebouwen ook voorlopig al een invulling krijgen. Zo'n tijdelijke invulling in een gebouw onderbrengen biedt heel wat voordelen.

Tijdelijk een functie onderbrengen in een onderbenutte ruimte behoedt die ruimte vaak voor verdere verloedering of verwaarlozing. Om de nieuwe functie erin onder te brengen is doorgaans wel wat installatie- of oplapwerk nodig. Vaak biedt zo'n tijdelijke invulling sociale en economische meerwaarde voor de eigenaar van het pand en voor de buurt. Tegelijk biedt ze kansen voor vzw's, start-ups of kleine bedrijfjes om een werking of een activiteit uit te testen in het gebied.

Een tijdelijke invulling bestaat niet zelden uit gemengde functies die een nieuwe dynamiek brengen en de leefbaarheid van de buurt, de wijk of de stad verbeteren. Dat is meteen ook een signaal naar de omgeving, want burens kunnen zich beter voorstellen wat de herontwikkeling van de site op langere termijn kan betekenen. Bovendien kan een tijdelijke invulling inspirerend werken voor andere eigenaars om hun leegstaand bedrijf of beschikbare ruimte beter te benutten.

Door gebouwen al te gebruiken tijdens het planningsproces geven ontwikkelaars, grondeigenaars, verenigingen en de lokale overheid aan dat de herontwikkeling tot een bruisende plek kan leiden. Vaak krijgen tijdelijke activiteiten in een latere fase een vaste stek bij de definitieve herontwikkeling van het terrein.

09

BESCHOUW DE OVERHEID
ALS EEN PARTNER

Op welke manier kan een lokale overheid bijdragen aan het welslagen van complexe herontwikkelingsprojecten? Welke instrumenten hebben lokale overheden in handen om hun beleid te sturen?

Een overheid kan, vooreerst, sanctionerend optreden. Zulke sancties nemen doorgaans de vorm aan van taksen of heffingen. De leegstandsheffing bijvoorbeeld, is een vaak gebruikt instrument om verloedering tegen te gaan. Een lokale overheid kan ook sturen in plaats van bestraffend te werk te gaan. Ze kan ontwikkelaars of grondeigenaars wijzen op de voordelen van bepaalde keuzes, denk aan het vermijden van de leegstandsheffing indien er een tijdelijk gebruik wordt georganiseerd. Of ze kan vooruitzicht bieden op het opstellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan, zodat nieuwe perspectieven ontstaan voor grondeigenaars en projectontwikkelaars. De overheid kan ook subsidies of vergunningen toekennen om private partners aan te sporen tot relevante projecten.

Met sancties en gunsten alleen – de spreekwoordelijke stok en wortel – bereik je zelden een voldoende resultaat. Een lokale overheid kan zich ook veel actiever mengen in het stadsontwikkelingsproject en zich aandienen als een volwaardige partner. Ze kan mee onderhandelen met ontwikkelaars en grondeigenaars, instappen in een publiek-private samenwerking of ze neemt zelf de regierol op zich. Die laatste, actieve rol is wellicht meteen ook de meest efficiënte om publieke en maatschappelijke belangen te laten doorwegen in het te herontwikkelen gebied.

“In het pilootproject voor de Havenstraat besliste de stad om een grondpositie in te nemen en ze kocht zich daarmee ook letterlijk een stoel aan de gesprekstafel.”

— Klaas Meesters
(stad Vilvoorde),
projectleider Havenstraat. —

10

WERK IN VERTROUWEN EN OVERLEG

Een complex herontwikkelingsproject staat of valt met wederzijds vertrouwen tussen de projectpartners. Alle betrokken partijen moeten op elkaar kunnen bouwen en geleidelijk aan moet er een vertrouwensband groeien.

Om dat vertrouwen op te bouwen, is het nodig dat er continuïteit bestaat in de mensen en de partijen die het project opvolgen en begeleiden. Als je voortdurend andere gezichten ziet, bepaalde actoren steeds afwezig of stil blijven of als een partij telkens weer iemand anders naar het overleg stuurt, is dat niet bevorderlijk voor het goede verloop van het proces en voor het wederzijds vertrouwen. Ook belangrijk is dat wie deelneemt aan een overleg het ‘mandaat’ heeft om afspraken te maken, zodat men niet telkens moet wachten op terugkoppeling, of erger, dat men op zijn beslissingen moet terugkomen in een volgende fase.

Ook andere aspecten versterken het wederzijds vertrouwen. Denk maar aan een open boekhouding, transparantie in belangen en heldere, tussentijdse overeenkomsten over deelaspecten. Belangrijk bij een vertrouwensrelatie is dat alle partijen zich aan de afspraken houden, dat ze naar elkaar luisteren, dat ze vaak en duidelijk communiceren, dat ze het gezamenlijk belang voor ogen houden en een evenwicht zoeken tussen private en publieke belangen.

“Alle partijen zijn op een gegeven moment gaan samenwerken. Er kon vrijuit worden gepraat over de verschillende belangen in het project zonder verborgen agenda’s of gelobby.”

— Dieter Leyssen (51N4E),
projectregisseur Lageweg —