



Vlaanderen
is ondernemen

Evaluatie van het Brownfieldconvenantenbeleid

EINDRAPPORT – 17 JULI 2026

Colofon

Evaluatie van het Brownfieldconvenantenbeleid
Eindrapport – 17 juli 2026

Deze studie werd in opdracht van VLAIO uitgevoerd door

- Wim Van der Beken
- Jan Zaman
- Alban Pols
- Alexander Lambrecht

IDEA Consult
Jozef II-straat 40 B1
1000 Brussel
T +32 (0)2 282 17 10
www.ideaconsult.be

Dit rapport is een uitgave van VLAIO

Verantwoordelijk uitgever: Mark Andries

VLAIO
Marie-Elisabeth Belpairegebouw
Simon Bolivarlaan 17
1000 Brussel
www.vlaio.be
T 0800 20 555

Voorwoord

Met de invoering van het Brownfielddecreet in 2007 heeft Vlaanderen een krachtig instrument ontwikkeld om brownfields nieuw leven in te blazen. Wat vertrok vanuit de taakstelling van het opkuisen van het industriële verleden heeft zich ontpopt naar een verhaal van mensen die samenwerken rond ambitieuze herontwikkelingsprojecten.

Dit rapport geeft een neerslag van de praktijk: het bevat niet alleen analyses en cijfers, maar ook de appreciatie van ontwikkelaars en andere partners. Het convenant wordt duidelijk gewaardeerd als een kader dat overleg mogelijk maakt en partijen samenbrengt. In dossiers met veel betrokken actoren en complexe knelpunten wordt het instrument gezien als een manier om de neuzen in dezelfde richting te krijgen en om vooruitgang te boeken waar dat anders moeizaam zou gaan.

Via de Brownfieldcel heb ik van dichtbij kunnen ervaren hoe ook bij overheden de bereidheid is gegroeid om over de grenzen van het eigen beleidsdomein heen te kijken. Het zijn die gesprekken, waar verschillende perspectieven samenkomen, die het verschil maken in complexe dossiers en die toelaten om projecten vooruit te helpen. Tijdens de jaarlijkse excursies bezoeken we projecten op het terrein. Het zijn waardevolle momenten waarop beleid en praktijk elkaar ontmoeten. We zien er hoe dossiers die ooit op papier gestart zijn, evolueren naar concrete realisaties. De contacten met lokale besturen, ontwikkelaars en andere betrokkenen brengen nuance en inzicht: ze tonen wat werkt, waar het schuurt, en hoe het instrument in de praktijk het verschil kan maken.

Hoewel het brownfieldconvenant in de eerste plaats een instrument is voor de heractivering van bedrijfshuisvestingsmogelijkheden, bevestigt de evaluatie dat de bijdrage ruimer gaat. Sites die jarenlang braak lagen of onderbenut bleven, worden opnieuw geactiveerd om er te wonen, werken én ontspannen. In een Vlaanderen waar de druk op de open ruimte groot is, is het voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling essentieel om meer te kunnen doen met dezelfde ruimte.

Het instrument is duidelijk meegegroeid met deze veranderende maatschappelijke verwachtingen. Waar de focus in het begin sterk lag op sanering en reconversie, zien we vandaag projecten die bijdragen aan bredere doelstellingen rond ruimtelijke kwaliteit, maatschappelijke meerwaarde en innovatieve gebiedsontwikkeling. Tegelijk blijft de kern van het instrument ongewijzigd: het creëren van een kader waarin samenwerking mogelijk wordt en waarin complexe projecten stap voor stap vooruit kunnen worden gebracht.

Deze evaluatie biedt een waardevolle spiegel. Ze toont aan waar het instrument zijn meerwaarde bewijst, maar ook waar verdere verbetering mogelijk is. We willen de verbeterpunten aangrijpen om het beleid verder te versterken, samen met alle partners die het elke dag mee vormgeven.

Ik wil tot slot iedereen bedanken die aan deze werking bijdraagt: de leden van de Brownfieldcel, de onderhandelaars en accountmanagers, de lokale besturen, en de vele ontwikkelaars en partners op het terrein. Hun engagement en samenwerking maken het verschil.

Mark Andries

Administrateur-generaal
Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO)

Managementsamenvatting

Met het Brownfieldconvenantenbeleid ondersteunt de Vlaamse overheid sinds 2007 de herontwikkeling van verwaarloosde, onderbenutte en meestal – maar niet noodzakelijk – verontreinigde terreinen. Het beleid vertrekt vanuit de vaststelling dat dergelijke sites vaak strategisch gelegen zijn, maar moeilijk opnieuw ontwikkeld raken door onder meer bodemverontreiniging, complexe eigendomsstructuren, verouderde infrastructuur of hoge ontwikkelingskosten.

Via het Brownfielddecreet werd het brownfieldconvenant ingevoerd als instrument om deze herontwikkeling te faciliteren. Een brownfieldconvenant brengt publieke en private actoren samen rond een concreet project en creëert een kader voor samenwerking, afstemming en procesbegeleiding. Het instrument voorziet in een aantal faciliterende maatregelen, zoals fiscale vrijstellingen, administratieve ondersteuning en de inzet van onderhandelaars en accountmanagers. Het beleid wil op die manier bijdragen aan een efficiënter en duurzamer materialengebruik. Door bestaande sites opnieuw te ontwikkelen, wordt het aansnijden van open ruimte vermeden en kunnen nieuwe woon-, werk- en leefomgevingen worden gerealiseerd op reeds ingenomen ruimte.

Op dit moment (22/6/2026) werden er 276 aanvragen voor een convenant ingediend, waarvoor (na onderhandeling) 150 convenanten werden ondertekend. Van die 150 werden er ondertussen ook al 40 gerealiseerd. 3 convenanten werden (om uiteenlopende redenen) stopgezet.

AANLEIDING VAN DE EVALUATIE

De vorige grondige evaluatie van het Brownfieldconvenantenbeleid dateert uit 2014, uitgevoerd door HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (KU Leuven). Sindsdien groeide de portefeuille verder aan en wijzigde de beleidscontext aanzienlijk. Thema's zoals bouwshift, duurzaam ruimtegebruik, klimaatadaptatie, circulaire economie, verweving en ruimte voor bedrijvigheid staan vandaag veel prominenter op de agenda. Tegelijk werd het Vlaamse instrumentarium voor gebiedsontwikkeling complexer: het Brownfieldconvenant verhoudt zich vandaag tot onder meer de VIP-werking, Strategische Projecten, het Decreet Complexe Projecten, de subsidie voor de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen en in het bijzonder tot het Bouwshiftconvenant – dat al in het regeerakkoord 2024-2029 werd aangekondigd en in april 2026 ook effectief werd gelanceerd.

Voorliggende evaluatie moest daarom niet alleen nagaan of het Brownfieldconvenantenbeleid werkt, maar ook welke rol het vandaag vervult binnen dit bredere landschap. De centrale vragen waren: welke meerwaarde creëert het convenant in de praktijk, waar zitten de knelpunten, hoe kunnen werking en monitoring worden versterkt, en hoe moet het instrument zich positioneren ten opzichte van andere instrumenten met gelijkaardige doelstellingen?

De evaluatie omvatte twee deelopdrachten. Een eerste deelopdracht bestond uit een globale analyse van de werking, resultaten en positionering van het instrument. Een tweede deelopdracht bestond uit vijftien gevalstudies van concrete Brownfieldprojecten, bedoeld om de werking en meerwaarde van het instrument in de praktijk te onderzoeken.

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN UIT DE EVALUATIE

Goed 10 jaar na de vorige evaluatie bevestigt deze studie dat het Brownfieldconvenantenbeleid nog steeds een sterk en relevant instrument is voor de herontwikkeling van complexe sites en gebieden in Vlaanderen. Tegelijk toont de evaluatie aan dat het instrument vandaag een andere rol vervult dan bij de invoering van het Brownfielddecreet in 2007.

De oorspronkelijke aanleiding voor het decreet was de vaststelling dat tal van verwaarloosde, onderbenutte of vervuilde terreinen niet spontaan tot ontwikkeling kwamen door een combinatie van bodemverontreiniging, versnipperd eigenaarschap, hoge ontwikkelingskosten en complexe administratieve procedures. Die uitdagingen bestaan vandaag nog steeds. Brownfieldontwikkeling blijft een complexe opgave waarbij marktpartijen en overheden geconfronteerd worden met aanzienlijke financiële, juridische en organisatorische risico's. Tegelijk is de maatschappelijke context waarin dergelijke projecten plaatsvinden fundamenteel gewijzigd. De bouwshift, de toenemende druk op de open ruimte, klimaatadaptatie, circulaire economie, energie- en mobiliteitstransities en de nood aan bijkomende ruimte voor wonen, werken en voorzieningen zorgen ervoor dat brownfieldontwikkeling vandaag meer dan ooit een strategische ruimtelijke opgave vormt.

Een eerste belangrijke vaststelling uit de evaluatie is dat het Brownfieldconvenantenbeleid erin geslaagd is om **MEE TE EVOLUEREN MET DE VERANDERENDE CONTEXT** zonder dat de fundamenteën van het instrument ingrijpend moesten worden aangepast. Die evolutie hangt nauw samen met de manier waarop het decreet werd opgevat. Zowel de definitie van een brownfield als de mogelijke invulling van een brownfieldproject werden ruim geformuleerd. Daardoor is het instrument nooit beperkt gebleven tot de sanering van vervuilde industriële sites, maar kon het worden ingezet voor uiteenlopende herontwikkelingsopgaven waarbij verschillende ruimtelijke, milieutechnische, infrastructurele, juridische of organisatorische knelpunten samenkomen.

Onderstaande tabel laat zien dat vele brownfieldprojecten vóór herontwikkeling nog steeds wel een economische bestemming hebben, maar dat na herontwikkeling een meer gediversifieerd beeld ontstaat. Het aandeel economische bestemmingen daalt van 74,5% naar 51,8%, terwijl wonen, parkgebied en openbaar domein toenemen. Die verschuiving illustreert dat brownfieldherontwikkeling in de praktijk vaak de noodzakelijke openheid laat voor een heroverweging van de meest wenselijke invulling van een site. Projecten worden daarbij niet uitsluitend beoordeeld vanuit hun oorspronkelijke functie, maar ook vanuit de maatschappelijke, ruimtelijke en economische opportuniteiten die een locatie biedt.

Bestemmingen (in %)	Bestemming voor	Bestemming na
Economie	74,47%	51,83%
Gemengd	5,05%	6,75%
Wonen	4,60%	16,37%
Gemeenschapsvoorzieningen	4,53%	1,60%
Openbaar domein	0,38%	5,03%
Buffer	2,71%	1,99%
Park	4,79%	14,25%
Water/spoor	2,20%	2,18%
Landbouw	1,28%	0,00%

Betrokkenen spreken in dat verband van de sterkte van Brownfieldconvenanten als instrument voor **“LOCATIEGEBONDEN HERONTWIKKELING”**. In de praktijk functioneert het Brownfieldconvenantenbeleid vandaag minder als een instrument voor een specifieke bestemming of sector en meer als een instrument voor het herontwikkelen van complexe locaties via een geïntegreerde afweging van economische, ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen. Het vertrekpunt van een convenant is niet zozeer wat er op een site moet komen, maar wel de vaststelling dat een bepaalde locatie strategisch gelegen is, geconfronteerd wordt met complexe ontwikkelingsbelemmeringen en een geïntegreerde aanpak vereist om haar potentieel te realiseren. Die locatiegebonden logica verklaart waarom het instrument gedurende bijna twintig jaar relevant is gebleven en uiteenlopende maatschappelijke uitdagingen heeft kunnen opnemen.

Tegelijk vormt deze flexibiliteit één van de belangrijkste strategische vraagstukken voor de toekomst van het Brownfieldconvenantenbeleid. Verschillende betrokkenen wijzen erop dat de Vlaamse overheid binnen de huidige werking hoofdzakelijk 'volgend' ageert ten opzichte van voorstellen van indieners ('actoren'), eerder dan het instrument aan te wenden om eigen doelstellingen te realiseren. Tegen die achtergrond wordt gepleit voor een meer **PROGRAMMATISCHE WERKING**, waarbij het Brownfieldconvenantenbeleid explicieter wordt ingezet voor strategische maatschappelijke opgaven, prioritaire gebieden of locaties met een hoge ruimtelijke en maatschappelijke hefboomwaarde. Een dergelijke aanpak zou toelaten om niet alleen ingediende projecten te faciliteren, maar bepaalde opgaven ook actief te stimuleren of in beweging te brengen. Tegelijk maakt de evaluatie duidelijk dat dit een aanzienlijke opdracht vormt. Een meer programmatische werking veronderstelt immers een beter zicht op potentiële brownfields, voorafgaande visievorming over de gewenste ontwikkeling van strategische gebieden, afstemming tussen Vlaamse administraties en lokale besturen, aangepaste incentives en mogelijk ook een meer strategische sturing vanuit de Brownfieldcel. Of nog: de evaluatie toont dat een meer programmatische aanpak kansen biedt, maar dat deze niet kan worden losgekoppeld van bijkomende organisatorische, beleidsmatige en juridische implicaties.

Een gelijkaardige spanning komt naar voren op het vlak van **DUURZAAMHEID**. De evaluatie toont aan dat duurzaamheidsambities de voorbije jaren steeds nadrukkelijker deel zijn gaan uitmaken van het Brownfieldconvenantenbeleid. Thema's zoals klimaatadaptatie, ontharding, waterbeheer, circulariteit, biodiversiteit, energie en leefkwaliteit worden vandaag expliciet meegenomen in oproepen en projectdossiers. Verschillende betrokkenen zien Brownfieldconvenanten zelfs als een uitgelezen instrument om dergelijke ambities geïntegreerd te realiseren, net omdat het verschillende beleidsdomeinen en actoren rond één project samenbrengt. Tegelijk blijft de concrete invulling van duurzaamheid vandaag in belangrijke mate afhankelijk van onderhandelingen tussen betrokken partijen. In tegenstelling tot andere instrumenten van de Vlaamse overheid worden duurzaamheidsdoelstellingen slechts beperkt vertaald naar concrete voorwaarden, minimale normen of systematische opvolging. Verschillende respondenten zien daarom potentieel voor een ambitieuzere rol van Brownfieldconvenanten als hefboom voor duurzame gebiedsontwikkeling en pleiten voor een sterkere inhoudelijke verankering van duurzaamheid gedurende het volledige traject.

Ook **PARTICIPATIE EN COMMUNICATIE** zijn een belangrijk aandachtspunt. Hoewel het Brownfielddecreet (conform het Verdrag van Aarhus) voorziet in een verplichte informatie- en inspraakvergadering na de goedkeuring van een ontwerpconvenant, blijkt de concrete invulling van deze inspraakvergadering vandaag niet toereikend. Verschillende betrokkenen pleiten voor een meer systematische aanpak van participatie en communicatie doorheen het project, met de expliciete vraag aan de Vlaamse overheid om hierin te ondersteunen met expertise en/of de opmaak van een duidelijk draaiboek met 'state of the art' richtlijnen. Een Brownfieldconvenant creëert vooral meerwaarde wanneer het vroeg genoeg in het traject wordt ingezet. Op deze manier kunnen belangrijke keuzes over bestemming, programma of ruimtelijke structuur gemaakt worden binnen de overlegstructuur van een Brownfieldconvenant.

Een opvallende vaststelling uit de evaluatie is dat de meerwaarde van Brownfieldconvenanten door betrokkenen vandaag in belangrijke mate wordt gekoppeld aan de werking van het instrument zelf, eerder dan aan de formele voordelen die eraan verbonden zijn. De financiële voordelen blijven belangrijk voor de haalbaarheid van complexe herontwikkelingen, terwijl de administratieve voordelen in de praktijk slechts beperkt worden ingezet. Betrokken actoren wijzen vooral op de **PROCESMATIGE MEERWAARDE VAN HET CONVENANTMODEL**. Brownfieldprojecten worden gekenmerkt door lange doorlooptijden, hoge complexiteit en een veelheid aan betrokken actoren en beleidsdomeinen. Het convenant creëert een kader waarbinnen die actoren gedurende meerdere jaren kunnen samenwerken, afspraken kunnen maken en knelpunten gezamenlijk kunnen aanpakken. In dat proces nemen onderhandelaars en accountmanagers een sleutelpositie in. Zij zorgen voor afstemming tussen administraties, lokale besturen en ontwikkelaars en fungeren als neutrale procesbegeleiders wanneer dossiers dreigen vast te lopen. Net die combinatie van financiële ondersteuning, procesbegeleiding en bestuurlijke afstemming verklaart waarom het instrument

door betrokkenen nog steeds als meerwaardevol wordt ervaren. De stuurgroep en de rol van de onderhandelaar zorgen ervoor dat publieke en private actoren op een gestructureerde manier samen rond de tafel zitten. Voor ontwikkelaars is dit waardevol omdat zij niet afzonderlijk met elke betrokken administratie moeten overleggen en omdat er meer continuïteit ontstaat in de opvolging van het project. Voor lokale besturen biedt het convenant een kader om vroeger en inhoudelijker in dialoog te gaan met de ontwikkelaar, in plaats van pas op het einde van het traject een vergunning te beoordelen.

De evaluatie toont wel dat deze procesmatige meerwaarde niet vanzelfsprekend is en in belangrijke mate afhangt van de manier waarop betrokken overheden zich organiseren rond een project. Hoewel Brownfieldconvenanten erin slagen om actoren samen te brengen, blijkt in de praktijk dat projectkennis, gemaakte afwegingen en engagementen niet altijd voldoende doorstromen naar alle betrokken administraties, adviesinstanties en besluitvormingsprocessen. Daardoor worden discussies soms opnieuw gevoerd in latere fases van het traject, bijvoorbeeld bij advisering, vergunningverlening of de uitvoering van engagementen. Verschillende betrokkenen benadrukken daarom het belang van een **STERKERE PRIORITERING VAN BROWNFIELDPROJECTEN BINNEN DE VLAAMSE OVERHEID**, een betere afstemming van investeringen en middelen tussen betrokken entiteiten en een sterkere verankering van gemaakte afspraken binnen de reguliere werking van administraties. Daarnaast wordt gewezen op het potentieel van vroegtijdige afstemming, bijvoorbeeld via preadvisering of een tweestapsprocedure, zodat verwachtingen, randvoorwaarden en aandachtspunten reeds in een vroege fase kunnen worden uitgeklaard. Op die manier kunnen verwachtingen, randvoorwaarden en aandachtspunten vroeger worden afgestemd en kunnen latere discussies, vertragingen en onduidelijkheden zoveel mogelijk worden vermeden.

De financiële voordelen, de personeelsinzet, de ambtshalve sanering, ondersteunende investeringen en andere vormen van publieke ondersteuning vertegenwoordigen wel degelijk een zekere kost vertegenwoordigt voor betrokken overheden. In deze evaluatie werd daarom onderzocht hoe deze publieke inspanningen zich verhouden tot de **FINANCIËLE OPBRENGSTEN** die met brownfieldherontwikkeling gepaard gaan. Voor de vijftien gevalstudies werd een indicatieve analyse uitgevoerd waarbij aan de kostenzijde rekening werd gehouden met onder meer niet-geïnde verkooprechten, leegstandsheffingen en planbatenheffingen, aangevuld met een raming van de publieke personeelsinzet. Aan de opbrengstenzijde werd gekeken naar de eenmalige fiscale ontvangsten die voortvloeien uit de gerealiseerde ontwikkeling. Hoewel deze analyse geen volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse vormt en geen uitspraak toelaat over de netto additionaliteit van het convenant, toont zij wel aan dat brownfieldprojecten aanzienlijke fiscale en economische waarde genereren. In zowat alle onderzochte cases overstijgen de geraamde fiscale opbrengsten de rechtstreeks in rekening gebrachte publieke kosten (vaak in veelvoud). De analyse bevestigt daarmee dat brownfieldherontwikkeling niet alleen publieke investeringen vergt, maar ook nieuwe waarde creëert op locaties die vaak jarenlang onderbenut bleven. Bovendien blijven belangrijke baten zoals bijkomende tewerkstelling, vermeden ruimtebeslag, stijgende vastgoedwaarden, leefbaarheidswinsten en andere maatschappelijke effecten buiten beschouwing, waardoor de werkelijke maatschappelijke opbrengst vermoedelijk hoger ligt dan uit de financiële analyse alleen blijkt.

De verbreding van doelstellingen en instrumenten brengt ook nieuwe uitdagingen met zich mee op het vlak van **MONITORING EN KENNISOPBOUW**. Naarmate Brownfieldconvenanten sterker worden ingezet voor maatschappelijke doelstellingen zoals ruimte-efficiëntie, duurzaamheid, klimaatadaptatie, leefkwaliteit of economische transitie, groeit ook de behoefte om de gerealiseerde effecten beter in beeld te brengen. Veel van deze effecten worden vandaag slechts beperkt of niet systematisch worden opgevolgd. Ook voor deze studie bleek het vaak moeilijk om historische projectinformatie te reconstrueren of effecten eenduidig toe te wijzen aan het convenant (cf. supra). Dat onderstreept het belang van een sterker monitoringskader dat niet alleen zicht biedt op convenanten, procedures en doorlooptijden, maar ook op de maatschappelijke meerwaarde die met het instrument wordt gerealiseerd.

De evaluatie bevestigt daarnaast de **POSITIE VAN HET BROWNFIELDCONVENANT** als instrument binnen het Vlaamse instrumentarium. In tegenstelling tot veel andere instrumenten voor gebiedsontwikkeling kan een

Brownfieldconvenant rechtstreeks worden aangevraagd door private initiatiefnemers. Daardoor slaagt het instrument erin om opportuniteiten voor herontwikkeling vroegtijdig te detecteren en complexe projecten in beweging te brengen die anders mogelijk niet of pas veel later zouden worden opgepikt. Tegelijk waarderen zowel publieke als private actoren het convenant als een contractueel kader waarin engagementen, verwachtingen en wederzijdse verantwoordelijkheden expliciet kunnen worden vastgelegd. Verschillende betrokkenen wijzen erop dat deze contractbenadering één van de meest onderscheidende kenmerken van het instrument vormt. In dat verband wordt ook gewezen op het potentieel van realisatieconvenanten, die kunnen toelaten om afspraken over uitvoering, beheer en maatschappelijke doelstellingen sterker te verankeren in latere projectfasen. De evaluatie suggereert dat dit potentieel verdere verkenning verdient, zowel vanuit de behoeften van initiatiefnemers als vanuit de vraag hoe overheden hun ambities en engagementen op lange termijn kunnen borgen.

Tegelijk wordt vastgesteld dat het instrumentarium voor gebiedsontwikkeling de voorbije jaren aanzienlijk is uitgebreid en dat verschillende instrumenten steeds vaker inspelen op vergelijkbare maatschappelijke uitdagingen zoals duurzaam ruimtegebruik, herontwikkeling en transformatie van bestaande ruimte. De evaluatie toont aan dat het Brownfieldconvenant binnen dit landschap nog steeds een eigen en relevante positie inneemt, maar stelt ook vragen over de toekomstige afbakening en samenhang tussen instrumenten. In het bijzonder vraagt de verhouding tot het recent gelanceerde **BOUWSHIFTCONVENANT** verdere aandacht. Beide instrumenten kunnen in de praktijk (volgens de huidige communicatie) betrekking hebben op dezelfde sites of transformatie-opgaven. Een duidelijke positionering en afstemming tussen beide instrumenten wordt daarom als een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst naar voren geschoven.

Samenvattend maakt de evaluatie duidelijk dat de verdere ontwikkeling van het Brownfieldconvenantenbeleid in belangrijke mate zal draaien rond het vinden van een evenwicht tussen de flexibiliteit van het instrument (locatiegebonden maatwerk op basis van open oproepen) enerzijds, en een meer doelgerichte sturing op maatschappelijke ambities, ondersteund door een sterkere samenwerking, afstemming en kennisdeling tussen betrokken overheden, anderzijds.

AANBEVELINGEN

Thema	Aanbeveling
Behoud van het instrument	Behoud het Brownfieldconvenantenbeleid als instrument voor complexe locatiegebonden herontwikkeling. Het instrument blijft bovendien uniek doordat het rechtstreeks kan worden aangevraagd door private initiatiefnemers. De evaluatie bevestigt de meerwaarde van het convenant als kader voor afstemming, procesbegeleiding en het realiseren van complexe herontwikkelingen.
Programmatische sturing	Onderzoek hoe het Brownfieldconvenantenbeleid sterker kan worden ingezet vanuit maatschappelijke en ruimtelijke prioriteiten van de Vlaamse overheid, zonder de voordelen van de huidige open oproepwerking te verliezen. Een meer programmatische aanpak kan helpen om strategische transformatie-opgaven, prioritaire brownfields en locaties met een hoge maatschappelijke hefboomwaarde proactiever in beeld te brengen en gericht te ondersteunen.
Duurzaamheid	Veranker duurzaamheidsdoelstellingen sterker in oproepen, beoordeling, onderhandelingen en opvolging. Versterk de aanwezigheid van duurzaamheids- en transitie-expertise in projectplatformen en -

	stuurgroepen en positioneer Brownfieldconvenanten sterker als kwaliteitslabel voor duurzame en toekomstgerichte gebiedsontwikkeling.
Koppeling tussen ambities en incentives	Stem de voordelen en ondersteuning binnen het instrument sterker af op de maatschappelijke ambities die van projecten worden verwacht. Onderzoek hoe subsidies, vrijstellingen, Europese middelen en andere incentives kunnen bijdragen aan hogere duurzaamheids- en kwaliteitsambities.
Prioritering binnen de Vlaamse overheid	Maak van de uitvoering van ondertekende convenanten een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid. Zorg ervoor dat projectplatformen en -stuurgroepen beschikken over voldoende mandaat en expertise en onderzoek hoe engagementen binnen brownfieldprojecten sterker kunnen worden verankerd binnen de beleids- en begrotingsprioriteiten van betrokken entiteiten.
Participatie en communicatie	Ontwikkel een kwaliteitskader en draaiboek voor participatie en communicatie dat verder gaat dan de huidige informatie- en inspraakmomenten. Koppel stakeholderbetrokkenheid aan relevante projectmijlpalen en ondersteun projectpartners met methodieken, expertise en communicatieondersteuning.
Informatiedoorstroming en kennisdeling	Verbeter de informatiedoorstroming tussen administraties en bestuursniveaus zodat afspraken, afwegingen en projectkennis beter worden meegenomen in advisering, vergunningverlening en uitvoering. Onderzoek daarnaast een vorm van preadvisering of tweestapsprocedure zodat verwachtingen, randvoorwaarden en aandachtspunten vroeger in het traject kunnen worden afgestemd.
Visievorming en publieke regie	Versterk bij projecten waar nog geen duidelijk ruimtelijk of juridisch kader bestaat de visievorming en projectregie. Versterk projectplatformen en -stuurgroepen met bijkomende expertise om gedragen projectprogramma's uit te werken en maatschappelijke, ruimtelijke en financiële afwegingen beter te onderbouwen.
Administratieve vereenvoudiging	Vereenvoudig waar mogelijk de procedures rond convenanten en addenda, zonder het bestuurlijke gewicht, de rechtszekerheid en de engagementen van het convenantmodel te ondergraven.
Realisatieconvenanten	Onderzoek hoe realisatieconvenanten nog meer gebruikt kunnen worden om afspraken over uitvoering, exploitatie en maatschappelijke doelstellingen ook na de realisatie van projecten beter te verankeren.
Monitoring en effectmeting	Bouw een systematisch monitoringskader uit voor projecten, processen, doelstellingen en effecten. Versterk zowel de opvolging van individuele projecten als het inzicht in de maatschappelijke meerwaarde van het instrument als geheel. Verzamel systematisch informatie over projectresultaten, doelstellingen en maatschappelijke en economische effecten. Een voorstel van te monitoren indicatoren gaat in bijlage.

Strategische en uitvoerende capaciteit	Voorzie voldoende capaciteit, expertise en ondersteuning indien het instrument evolueert naar een meer inhoudelijke en strategische werking en de monitoring van projecten sterk wordt uitgebreid.
Positionering binnen het instrumentarium	Schep duidelijkheid over de verhouding tussen Brownfieldconvenanten en het Bouwshiftconvenant.

EVALUATIEMETHODEN

Voor deze evaluatie werden verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Een documentanalyse vormde de basis voor de reconstructie van de interventielogica, de beschrijving van het proces en de situering van het instrument binnen het bredere Vlaamse instrumentarium. Die analyse werd aangevuld met een portfolio-analyse op basis van de beschikbare VLAIO-data over de periode 2007-2025, helikopterinterviews met betrokken administraties, onderhandelaars, lokale besturen en ontwikkelaars, en twee klankbordgroepen (respectievelijk in juni 2025 en in april 2026) met stakeholders van betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid, lokale besturen en private partijen, waarin voorlopige inzichten en toekomstopties werden getoetst.

Een belangrijk onderdeel van de evaluatie bestond uit vijftien gevalstudies. Die moesten toelaten om de werking van het instrument niet alleen op programmaniveau, maar ook in concrete projectcontexten te begrijpen. De oorspronkelijke ambitie was om per case na te gaan in welke mate de doelstellingen van het convenant werden gerealiseerd en of de publieke inspanningen binnen het convenant hebben geleid tot een beter, sneller of ambitieuzer project dan zonder convenant het geval zou zijn geweest. Tijdens de uitwerking bleek echter dat een klassieke effect- of additionaliteitsanalyse methodologisch moeilijk toepasbaar was.

Daarvoor zijn verschillende redenen. Brownfieldprojecten verschillen sterk van elkaar qua doelstellingen, schaal en context. Bovendien ontbrak voor de meeste projecten een expliciet nulscenario: er was weinig zicht op welke plannen er met de site bestonden en wat dus zonder Brownfieldconvenant zou zijn gebeurd, binnen welke termijn, met welk programma en met welk ambitieniveau. Daardoor kan achteraf niet sluitend worden bepaald welke effecten rechtstreeks aan het convenant kunnen worden toegeschreven. Ook de databeschikbaarheid bleek een belangrijke beperking. Niet alle gegevens die nodig zijn voor een diepgaande effectanalyse worden vandaag systematisch bijgehouden en bij oudere of afgeronde projecten bleek veel proceskennis verloren gegaan of moeilijk te reconstrueren.

Deze vaststellingen hebben geleid tot een aangepaste en geïntegreerde onderzoeksmethode. De gevalstudies werden niet opgevat als een waardering van projecten van “goed” naar “slecht”, maar als een manier om verschillende vormen van meerwaarde van Brownfieldconvenanten zichtbaar te maken. Daarvoor werd een evaluatiekader ontwikkeld met acht dimensies: ruimte voor economie, afstemming van programma-intensiteit op de context, kosten voor overheden, financiële opbrengsten voor overheden, businesscase, omgevingskenmerken, sociale duurzaamheid en proceskwaliteit. Voor 7 dimensies werd een scoremethode ontwikkeld op een schaal van 1-5 – voor de proceskwaliteit bleek dit onmogelijk.

Zo ontstond een geïntegreerde methode waarin kwantitatieve projectgegevens, dossieranalyse, ervaringskennis van onderhandelaars en reflecties van projectpartners werden gecombineerd. De methode laat niet toe om voor elk project exact te berekenen hoeveel meerwaarde rechtstreeks door het convenant werd gecreëerd, maar maakt wel zichtbaar op welke manieren het instrument in de praktijk werkt, waar het bijdraagt aan haalbaarheid, afstemming, versnelling of kwaliteitsverbetering, en welke randvoorwaarden nodig zijn om die meerwaarde in de toekomst beter te onderbouwen en te monitoren.

Per case werd eerst een desktopanalyse uitgevoerd op basis van beschikbare documenten en projectdata. Vervolgens werd bijkomende informatie verzameld bij de betrokken onderhandelaars en accountmanagers, omdat in de gegeven context (van beperkte databeschikbaarheid) duidelijk werd dat zij fungeren als 'geheugen' van de projecten. Daarna werd een focusgroep georganiseerd met leden van de projectstuurgroep, waarin zowel de inhoudelijke analyse als het procesverloop werden besproken en gevalideerd. In overleg met de stuurgroep werd bovendien beslist om de selectie te verschuiven van voornamelijk afgeronde naar voornamelijk lopende convenanten, omdat daar meer informatie beschikbaar was en betrokken actoren nog actief waren.

Volgende cases werden geselecteerd voor analyse.

Naam	Gemeente	Fase
Willebroek Noord	Willebroek	Uitvoering
Boon	Aalst	Uitvoering
Uplace	Machelen	Uitvoering
Renaultsite	Vilvoorde/Machelen	Uitvoering
Blekerij-Weide	Kortrijk	Afgerond ¹
Hertogensite	Leuven	Uitvoering
Suikerfabriek	Veurne	Uitvoering
Libert paints	Gent	Afgerond
Site Vuylsteke	Roeselare	Uitvoering
Saffre-Frères	Oudenaarde	Uitvoering
Witte Moer	Sleidinge	Afgerond
OudeHaachtsesteenweg	Diegem	Uitvoering
Steenbakkerij	Steendorp	Uitvoering
Catala	Drogenbos/Sint-Pieters-Leeuw	Uitvoering
Rechteroever	Nieuwpoort	Uitvoering

¹ Dit brownfieldconvenant werd op 30/11/2025 afgerond.

Contents

Colofon	2
Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
AANBEVELINGEN	8
EVALUATIEMETHODEN	10
Lijst van figuren	14
Lijst van tabellen.....	14
Lijst van boxen.....	14
Inleiding	15
Over het Brownfieldconvenantenbeleid	15
Doelstellingen van de evaluatie	15
Methodologie en proces	16
Deel 1: Situering van het Brownfieldconvenantenbeleid	20
De interventielogica van het instrument ‘Brownfieldconvenant’	21
Wat is een Brownfield?	21
Context van het Brownfieldconvenantenbeleid	22
Doelstellingen van het Brownfieldconvenantenbeleid.....	23
Inputs en middelen	24
Activiteiten (interventie)	33
Outputs.....	35
Effecten	37
Proces van het Brownfieldconvenant	43
Jaarlijkse oproep.....	43
Indienen van de aanvragen	47
Beoordeling van de aanvragen.....	48
Onderhandelingen.....	50
Ontwerpconvenant	51
Informatie- en inspraakvergaderingen	52
Definitief Brownfieldconvenant	53
Uitvoering van het convenant.....	53
Beëindiging.....	55
Situering van het instrument in het brede instrumentarium	57
Bestaand instrumentarium	57
Instrumenten in ontwikkeling	63
Positionering van het Brownfieldconvenantenbeleid binnen het instrumentarium	64
Conclusie	65

Deel 2: Gevalstudies	68
Methodiek	69
Totstandkoming van het evaluatiekader	69
Evaluatiekader	71
Databeschikbaarheid	85
Selectie gevalstudies	86
Crossanalyse	88
Ruimte voor economie	91
Afstemming van programma-intensiteit op de context	95
Kosten en opbrengsten voor overheden	97
Businesscase	99
Omgevingskenmerken	105
Sociale duurzaamheid	108
Procesanalyse	109
Conclusies	112
Deel 3: Conclusies en aanbevelingen	115
Conclusies en aanbevelingen	116
Het Brownfieldconvenantenbeleid werkt	116
Natuurlijk is optimalisering mogelijk	117
Werken aan monitoring en databeschikbaarheid	120
Positionering van het instrument	121
Bijlagen	122
Bijlage 1. Voorstel bij te houden indicatoren	122

Lijst van figuren

Figuur 1: Interventiologica van het Brownfieldconvenantenbeleid	21
Figuur 2: Aantal projecten per regisseur	29
Figuur 3: Brownfieldconvenanten per type omgeving	39
Figuur 4: Proces van de brownfieldwerking	43
Figuur 5: Positie van instrumentarium volgens doelstellingen	64
Figuur 6: Interventiologica van het brownfieldconvenantenbeleid	70
Figuur 7: Spiderdiagrammen van de 15 onderzochte cases	89
Figuur 8: Frequentietabel ruimte voor economie	92
Figuur 9: Frequentietabel afstemming van programma op de context	97
Figuur 10: Frequentietabel scores businesscase	99
Figuur 11: Frequentietabel omgevingskenmerken	105
Figuur 12: Frequentietabel sociale duurzaamheid	108

Lijst van tabellen

Tabel 1: Geïnterviewde stakeholders helikopterinterviews	17
Tabel 2: Overzicht van de leden van de klankbordgroep	18
Tabel 3: Inputs van het Brownfieldconvenantenbeleid	24
Tabel 4: Niet-geïnde gelden door de Vlaamse overheid in het kader van Brownfieldconvenanten	26
Tabel 5: Governance en taakverdeling binnen het Brownfieldconvenantenbeleid	31
Tabel 6: Outputs in termen van aantal aanvragen en getekende convenanten per oproep	35
Tabel 7: Evolutie bestemmingen in Brownfieldprojecten	38
Tabel 8: Stapsgewijze beoordeling van de aanvragen	48
Tabel 9: Doorlooptijden convenanten	55
Tabel 10: Bestaand instrumentarium	57
Tabel 11: Indicatoren werking en resultaten van het brownfieldconvenantenbeleid	85
Tabel 12: Geselecteerde cases voor verdere analyse	87

Lijst van boxen

Box 1: Duurzaamheidsverplichtingen in kader van de subsidie '(her)aanleg bedrijventerreinen'	40
Box 2: Evolutie van de oproepspecifieke criteria	44
Box 3: Stopzetting van de onderhandelingen	51
Box 4: Verticale verweving op Citycampus	94

Inleiding

Dit eindrapport bevat het verslag en conclusies van de evaluatie van het Brownfieldconvenantenbeleid zoals dat sinds 2007 door de Vlaamse overheid (in samenwerking met lokale besturen, private partners en andere) wordt gevoerd.

De evaluatie liep in de periode mei 2025 tot en met mei 2026 in verschillende fasen. In dit inleidende hoofdstuk lichten we de aanpak van de evaluatie toe, alsook hoe dit rapport werd opgebouwd.

Over het Brownfieldconvenantenbeleid

Met het Brownfieldconvenantenbeleid ondersteunt de Vlaamse overheid sinds 2007 de herontwikkeling van verwaarloosde, onderbenutte en meestal – maar niet noodzakelijk – verontreinigde terreinen. Het beleid vertrekt vanuit de vaststelling dat dergelijke sites vaak strategisch gelegen zijn, maar moeilijk opnieuw ontwikkeld raken door onder meer bodemverontreiniging, complexe eigendomsstructuren, verouderde infrastructuur of hoge ontwikkelingskosten.

Via het Brownfielddecreet werd het brownfieldconvenant ingevoerd als instrument om deze herontwikkeling te faciliteren. Een brownfieldconvenant brengt publieke en private actoren samen rond een concreet project en creëert een kader voor samenwerking, afstemming en procesbegeleiding. Het instrument voorziet in een aantal faciliterende maatregelen, zoals fiscale vrijstellingen, administratieve ondersteuning en de inzet van onderhandelaars en accountmanagers. Het beleid wil op die manier bijdragen aan een efficiënter en duurzamer materialengebruik. Door bestaande sites opnieuw te ontwikkelen, wordt het aansnijden van open ruimte vermeden en kunnen nieuwe woon-, werk- en leefomgevingen worden gerealiseerd op reeds ingenomen ruimte.

Op dit moment (22/6/2026) werden er 276 aanvragen voor een convenant ingediend, waarvoor (na onderhandeling) 150 convenanten werden ondertekend. Van die 150 werden er ondertussen ook al 40 gerealiseerd. 3 convenanten werden (om uiteenlopende redenen) stopgezet.

De projecten verschillen sterk qua schaal en invulling, gaande van reconversies van voormalige industriële sites tot grootschalige gemengde gebiedsontwikkelingen en de doelstellingen zijn ook door de jaren heen geëvolueerd. Dat hangt uiteraard samen met de context waarbinnen het Brownfieldconvenantenbeleid gevoerd wordt, die ook enorm veranderd is. Thema's zoals bouwshift, klimaatadaptatie, circulair materialengebruik en duurzame gebiedsontwikkeling nemen een steeds prominentere plaats in binnen het ruimtelijk en economisch beleid. Tegelijk groeit de nood aan bijkomende ruimte voor wonen, werken en voorzieningen zonder verdere druk op de open ruimte. Tegen deze achtergrond groeit ook de nood aan een evaluatie van het Brownfieldconvenantenbeleid: in welke mate werkt het instrument vandaag doeltreffend, welke meerwaarde realiseert het en hoe kan het verder worden versterkt in functie van nieuwe en toekomstige uitdagingen?

Doelstellingen van de evaluatie

Met deze evaluatie wil VLAIO inzicht krijgen in de werking, meerwaarde en toekomstige positionering van het Brownfieldconvenantenbeleid. De evaluatie moet zowel lessen opleveren over de huidige werking van het instrument als bouwstenen aanreiken voor de verdere ontwikkeling van het beleid in de toekomst.

De evaluatie bestaat uit twee complementaire deelopdrachten.

Een **EERSTE DEELOPDRACHT** omvat een globale analyse van de werking en positionering van het Brownfieldconvenantenbeleid. Daarbij wordt nagegaan hoe het instrument vandaag functioneert, welke meerwaarde het creëert voor de herontwikkeling van brownfieldsites en hoe het zich verhoudt tot andere beleidsinstrumenten zowel op vlak van gebiedsontwikkeling als op het realiseren van ruimte om te ondernemen. Concreet richt deze analyse zich onder meer op:

- de relevantie en positionering van het Brownfieldconvenantenbeleid binnen het huidige beleidslandschap;
- de rol van het convenant als samenwerkings- en procesinstrument;
- de gerealiseerde resultaten en effecten van brownfieldprojecten;
- de efficiëntie en doorlooptijden van projecten en procedures;
- de ervaren sterktes, knelpunten en verbeterpunten binnen de werking;
- mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor het instrument in de toekomst.

Een **TWEDE DEELOPDRACHT** bestaat uit een reeks van 15 verdiepend uitgewerkte gevalstudies van concrete brownfieldprojecten. Via deze gevalstudies wordt ingezoomd op de werking van het instrument in de praktijk, de samenwerking tussen actoren en de concrete resultaten en effecten van brownfieldontwikkelingen. De gevalstudies hebben daarbij onder meer als doel om:

- inzicht te krijgen in het verloop van concrete brownfieldtrajecten;
- de samenwerking tussen publieke en private actoren te analyseren;
- succesfactoren en knelpunten binnen projecten te identificeren;
- de rol van het Brownfieldconvenant binnen complexe herontwikkelingsprocessen te beoordelen;
- zicht te krijgen op de ruimtelijke, economische, maatschappelijke en duurzaamheidsgerelateerde effecten van brownfieldprojecten;
- en de bevindingen uit de globale analyse te verdiepen en te illustreren.

Methodologie en proces

We maakten voor deze evaluatie gebruik van een mix van onderzoeksmethoden die we gericht en gecombineerd hebben ingezet om tot de verschillende gewenste uitkomsten te komen. Zo was een gerichte documentanalyse in elke fase de basis. Deze hebben we aangevuld met helikopterinterviews en een portfolio-analyse in de eerste fase. In de tweede fase organiseerden we voor 15 geselecteerde cases verdiepende focusgroepen (zie verder). In elke fase brachten we ook een klankbordgroep samen: in de eerste fase om de voorlopige conclusies en aanpak te valideren; in de tweede fase om bevindingen door te vertalen naar toekomstopties.

Document- en portfolio-analyse

Voor de opmaak van dit rapport hebben we beschikbare documenten gescreend zoals:

- Het Brownfielddecreet van 30 maart 2007 (en wijzigingen)
- De memorie van toelichting
- De vorige evaluatie van het Brownfieldconvenantenbeleid (HIVA-studie 2014)
- VLAIO-jaarverslagen
- De getekende Brownfieldconvenanten, zoals beschikbaar op de VLAIO-website
- Gepubliceerde oproepen, zoals beschikbaar gesteld door VLAIO

- Andere websites m.b.t. instrumentarium van de Vlaamse overheid, zoals o.m. Complexe projecten, VIP-werking, Strategische projecten, Bouwshiftconvenant enz.
- Draaiboeken m.b.t. de procesvoering van het Brownfieldconvenantenbeleid
- VLAIO-Indicatorenrapport Brownfieldconvenanten 2024
- De beschikbare documentatie voor de 15 geselecteerde cases
- ...

We voerden tevens een analyse uit van de door VLAIO ter beschikking gestelde portfolio-data van het Brownfieldconvenantenbeleid. Deze overspannen de hele periode 2007-2025.

Helikopterinterviews

We hebben in de eerste fase van de studie helikopterinterviews uitgevoerd met belanghebbenden, met als doel om overkoepelende inzichten te verzamelen over de situering van het programma en over de verwachte en gerealiseerde effecten.

Het doel van deze interviews was om:

- diepere inzichten te verkrijgen en een holistisch beeld te schetsen van proces, modaliteiten en positionering van het Brownfieldconvenantenbeleid ten opzichte van, en in interactie met, andere instrumenten en het bredere VLAIO-netwerk;
- te peilen naar percepties omtrent de impact en meerwaarde of tekortkomingen van het Brownfieldconvenantenbeleid;
- de interventielogica van het beleid te verfijnen en om posities van de verschillende belanghebbenden binnen het Brownfieldconvenantenbeleid te begrijpen in verband met tevredenheid, mogelijke aanpassingen en toekomst van het instrument.

Tabel 1 geeft een overzicht van de geïnterviewde stakeholders (in chronologische volgorde van interview).

Tabel 1: Geïnterviewde stakeholders helikopterinterviews

Naam	Functie	Organisatie
Eddy Wille	Voormalig onderhandelaar	OVAM (gepensioneerd sinds mei 2025)
Mark Andries*	Administrateur-Generaal	VLAIO
Gert De Smedt	Coördinator Brownfieldconvenanten	
Stefaan Baeteman, Machteld De Dobbeleer, Pascal Maebe, Wim Van Asschot, John Wante	5 Huidige onderhandelaars	VLAIO, Departement Omgeving, OVAM
Alexandre Huyghe	CEO	Revive
Daan Van Tassel (Leuven), Laurien Danckaerts (Leuven), Evelyn Fiers (Gent)	Betrokken ambtenaren	Lokale besturen
Isabel Jacobs*	Afdelingshoofd Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten	Departement Omgeving
Marieke Van Poucke	Projectingenieur bedrijventerreinen	POM Oost-Vlaanderen
Wouter Bervoets, Gunther Biddelo, Ben Slx	Project developers	Futurn

Filip Boelaert*	Secretaris-Generaal (tot 1/12/2025)	Departement MOW
Werner Annaert	Administrateur-Generaal	OVAM
Ann Cuyckens*	Afdelingshoofd Bodembeheer	

Bron: IDEA Consult – * lid van de Brownfieldcel

Klankbordgroep

Met het oog op het formuleren van aanbevelingen voor een optimalisering van het instrument van de brownfieldconvenanten – (1) op zich en (2) in verhouding tot het ruimere instrumentarium – brachten we de stakeholders ook samen in een klankbordgroep. Dat gebeurde op twee momenten, m.n. een eerste keer op donderdag 26 juni 2025 en een tweede op maandag 27 april 2026.

Tabel 2: Overzicht van de leden van de klankbordgroep

Naam	Functie	Organisatie	Deelname sessie
Gert De Smedt	Coördinator Brownfieldconvenanten	VLAIO	1, 2
Koen Vermoesen	Diensthooft Ruimtelijke Economie	VLAIO	1, 2
Piet Coessens	Accountmanager	VLAIO	1, 2
John Wante	Onderhandelaar en Adviseur circulaire economie	OVAM	1, 2
Machteld De Dobbeleer	Onderhandelaar en Relatiebeheerder lokale besturen	VLAIO	1, 2
Sofie Troch	Adviseur-coördinator Labo Ruimte	Departement Omgeving	1
Mario Deputter	Projectleider Bouwshiftconvenant	Departement Omgeving	1, 2
Inge De Vrieze	Projectleider Brownfields en Blackfields	OVAM	1, 2
Astrid Van Vosselen	Beleidsmedewerker Stafdienst	Departement MOW	1, 2
Maarten Bettens	Investeringsmanager	PMV	1, 2
Johan Geeroms	Managing Director	PSR / BVS	1
Griet Onraedt	Projectcoördinator Brownfields en complexe projecten bij OVAM	OVAM	2
Katleen Jansen	Dossierbeheerder bodemsanering en Brownfields	OVAM	1
Stijn Van Wolputte	Stedenbeleid	ABB	1

Wim Van Asschot	Onderhandelaar Brownfieldconvenanten en Adviseur cel Vlaamse strategische investeringsprojecten	Departement Omgeving	1, 2
Françoise Vermeersch	Senior-expert strategie Departement Omgeving	Departement Omgeving	1
Raf Mandervelt	Ruimtelijk Planner	Stad Gent	2

De samenkomst van de eerste klankbordgroep diende om zowel de evaluatie-aanpak als de voorlopige evaluatieconclusies te valideren. Met de tweede samenkomst van de klankbordgroep werden toekomstmogelijkheden onderzocht. Bijzondere aandacht ging naar:

- rol van het Brownfieldconvenant instrument voor gebiedsontwikkeling: verbreding of verdieping?;
- onderscheid tussen complexe en eenvoudige dossiers: maatwerkmogelijkheden;
- zin van doelgerichte oproepen i.f.v. duurzaamheid, doelsites of thema's;
- participatie en draagvlakverbreding bij overheden.

Casestudies

Met het oog op het verdiepen van de inzichten van de helikopterinterviews werden 15 casestudies uitgevoerd. Hierbij werd een selectie genomen van 13 lopende en 2 afgeronde convenanten.

Er werd een analysekader opgemaakt dat toeliet de verschillende cases te analyseren volgens 8 thema's die belangrijk waren voor de betrokken actoren, zoals Vlaamse administraties en de projectontwikkelaar. De cases werden eerst aan de hand van desktop-research geanalyseerd en geëvalueerd, waarbij informatie werd opgevraagd bij de onderhandelaars van elke case over 7 thema's heen. Hierna werd een focusgroep georganiseerd samen met de leden van de stuurgroep. In deze focusgroep werd eerst de initiële evaluatie besproken, om te controleren of deze juist zat. Het tweede deel van de focusgroep werd gebruikt voor de procesanalyse, waarbij de belangrijkste fases van elk project werden besproken. Deze informatie werd geconsolideerd en een quotering werd opgemaakt voor elk project op basis van het evaluatiekader.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie delen:

1. In het eerste deel van dit rapport situeren we het Brownfieldconvenantenbeleid. We lichten eerst de interventielogica van het instrument toe en beschrijven welke doelstellingen het beleid nastreeft, welke mechanismen het inzet en welke effecten het beoogt. Vervolgens bespreken we de modaliteiten en het proces van brownfieldconvenanten, van projectoproep en onderhandelingen tot uitvoering en opvolging. We sluiten dit deel af met een situering van het brownfieldconvenant binnen het bredere Vlaamse instrumentarium voor gebiedsontwikkeling, herontwikkeling en duurzaam ruimtegebruik.
2. In het tweede deel analyseren we de geselecteerde gevalstudies. We starten met een toelichting van de gehanteerde methodiek en de selectie van de cases. Daarna bespreken we de belangrijkste inzichten uit de crossanalyse van de gevalstudies en formuleren we de belangrijkste lessen uit deze analyse. Informatie over de individuele casestudies kan worden opgevraagd bij VLAIO.
3. In het derde deel brengen we de conclusies van de evaluatie samen en formuleren we aanbevelingen voor de toekomst van het Brownfieldconvenantenbeleid.

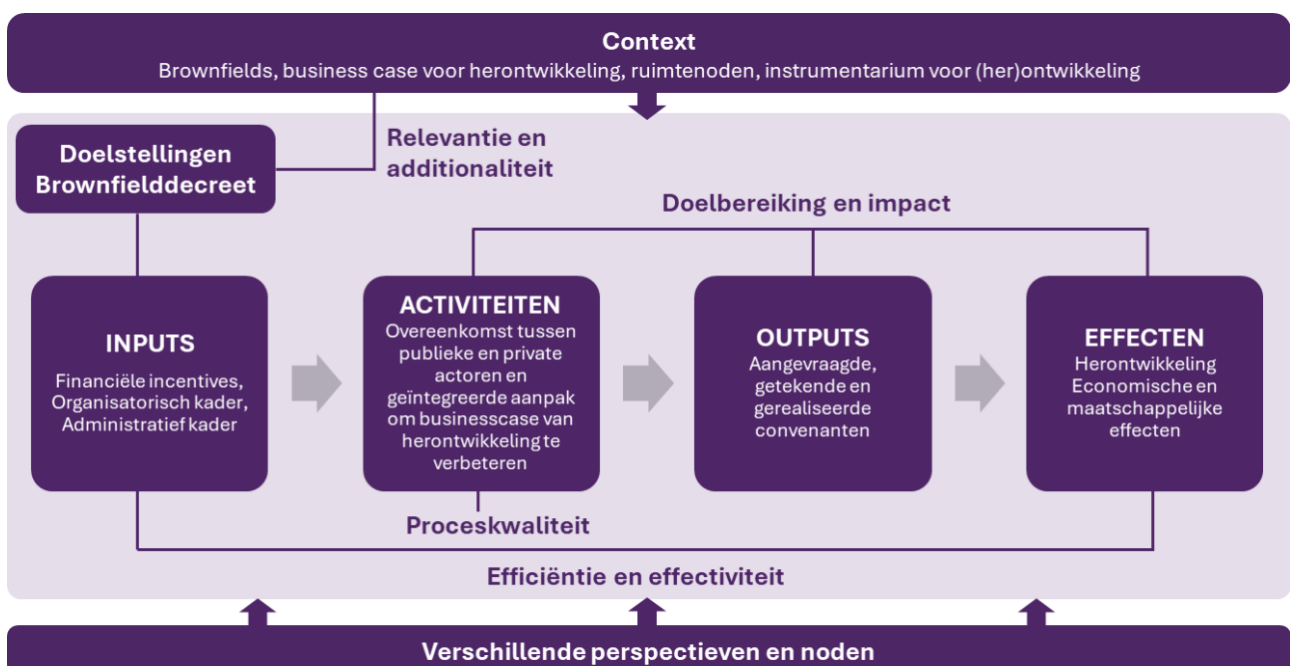
Deel 1: Situering van het Brownfieldconvenantenbeleid

De interventielogica van het instrument ‘Brownfieldconvenant’

In dit hoofdstuk leiden we het instrument Brownfieldconvenant in vanuit zijn interventielogica. De interventielogica beschrijft hoe een beleid of instrument beoogt om bepaalde doelen te bereiken. Ze maakt zichtbaar welke activiteiten worden ondernomen, met welke middelen, en welke effecten men op korte en lange termijn verwacht. Zo helpt de interventielogica de samenhang tussen inputs, outputs en effecten te begrijpen.

Figuur 1: Interventielogica van het Brownfieldconvenanten geeft een overzicht van de verschillende aspecten die de interventielogica (theory of change) van het Brownfieldconvenantenbeleid bepalen.

Figuur 1: Interventielogica van het Brownfieldconvenantenbeleid



Bron: IDEA Consult

Wat is een Brownfield?

Het Brownfielddecreet definieert een brownfield als “een geheel van verwaarloosde of onderbenutte gronden die zodanig zijn aangetast dat zij kennelijk slechts gebruikt of opnieuw gebruikt kunnen worden door middel van structurele maatregelen” (Brownfielddecreet, artikel 2). De decretale definitie legt daarmee niet zozeer de nadruk op één specifiek type site, maar wel op de aanwezigheid van structurele drempels die herontwikkeling bemoeilijken.

De memorie van toelichting maakt duidelijk dat deze definitie bewust ruim is opgevat. Ze sluit aan bij internationale definities waarbij brownfields worden begrepen als eerder gebruikte of ontwikkelde sites die niet volledig in gebruik zijn en niet zonder ingreep opnieuw bruikbaar zijn. Daarbij wordt expliciet gesteld dat bodemsanering wel een mogelijke structurele maatregel is, maar geen noodzakelijke voorwaarde vormt. De formulering suggereert dit echter wel, waar gesteld wordt dat “de site zodanig beschadigd moet zijn ten gevolge van de vroegere activiteiten dat zij niet meer in gebruik kan worden genomen zonder een set structurele maatregelen” (Memorie van toelichting, pagina 5). Maar die beschadiging wordt niet louter begrepen als ‘vervuiling’: ook brownfields die niet (potentieel) vervuild zijn, kunnen volgens de memorie onder het decreet vallen wanneer een faciliterend kader noodzakelijk of nuttig wordt geacht.

Die ruime benadering komt ook terug in de operationele communicatie van VLAIO. Op de VLAIO-website wordt het instrument omschreven als gericht op “het herbenutten van verwaarloosde, verontreinigde en/of onderbenutte sites (...) waar een complexe problematiek de herontwikkeling belemmert”. Het aanvraagformulier van VLAIO concretiseert die “complexe problematiek” vervolgens via een brede reeks mogelijke belemmeringen of omgevingsaspecten die een invloed hebben op de ontwikkelingspotenties van een site. Zo worden opgesomd:

- de aanwezigheid van geïnventariseerd of beschermd erfgoed
- bodemvervuiling
- slechte ontsluiting via weg / spoor / water
- waterproblematiek (overstromingsrisico, waterloop gelegen in of grenzend aan de site,...)
- te wijzigen planologische bestemming
- waardevolle natuur gelegen in of grenzend aan projectgebied
- of ‘andere’ problematieken, door de aanvragers te beschrijven

Uit die verschillende omschrijvingen blijkt dat brownfields in de praktijk niet uitsluitend worden opgevat als vervuilde industriële sites, maar ruimer als locaties waar verschillende ruimtelijke, milieutechnische, infrastructurele, juridische of organisatorische knelpunten samenkomen en herontwikkeling bemoeilijken. Die open definiëring vormt een belangrijke sterkte van het instrument. Ze laat toe om het convenantenbeleid flexibel in te zetten voor uiteenlopende types herontwikkelingsprojecten en verklaart mee waarom het instrument na meer dan vijftien jaar nog steeds beleidsrelevant blijft. De focus lag in de beginfase misschien sterk op sanering en reconversie van industriële sites² - het toepassingsgebied blijft vandaag actueel – ook in een economie waarin industriële sites minder voorradig maar ook minder gevraagd zijn na verdere tertiarisering.

Context van het Brownfieldconvenantenbeleid

De context is uiteraard veranderlijk. Het idee om “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” (Brownfielddecreet, artikel 2) te herontwikkelen vanuit een geïntegreerde aanpak, komt uit de Verenigde Staten in de vroege jaren negentig en werd in Vlaanderen rond de eeuwwisseling actueel na de sluiting van steeds meer oude textielsites, haven- en spoorzones, gas- en steenkoolcentrales, voormalige mijn- en metaalindustriegebieden enz. Het Brownfielddecreet moest hier in 2007 een oplossing voor bieden. Deze context is vandaag nog niet fundamenteel gewijzigd: de voorraad brownfields is dynamisch, aangezien naast de herontwikkeling van bestaande sites ook voortdurend nieuwe Brownfieldsites ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan de PFAS-verontreiniging op voormalige industriële (textiel- en papierindustrie) en brandweersites, de herstructurering van petrochemische installaties, de transitie van energie-intensieve industrie e.d.m.

Daarnaast is de maatschappelijke en ruimtelijke context sinds 2007 wel aanzienlijk gewijzigd. Zo is het ruimtebeslag in 2022 gegroeid tot 441.512 ha oftewel 32,4% van de totale oppervlakte. Ook klimaatadaptatie, circulaire economie en de groeiende aandacht voor duurzaam locatiebeleid hebben het belang van hergebruik van bestaand ruimtebeslag verder versterkt. Brownfieldontwikkeling is daarom niet langer enkel belangrijk als een reconversie- of saneringsopgave, maar ook als een hefboom voor kernversterking, ruimtelijke efficiëntie, duurzame economische transitie en kwalitatieve gebiedsontwikkeling. Hoewel het Brownfielddecreet het Brownfieldconvenant reeds in 2007 positioneerde

² Zie administrateur-generaal Mark Andries (VLAIO) in interview met administrateur-generaal Werner Annaert (OVAM) over 15 jaar brownfieldwerking op <https://www.vlaio.be/nl/nieuws/mark-andries-vlaio-en-werner-annaert-ovam-over-15-jaar-brownfieldwerking-er-beweegt-heel-wat-vlaanderen>

als een instrument voor 'duurzame ruimtelijke ontwikkeling', is die beleidsrelevantie in de huidige context dus alleen maar toegenomen.

Daarnaast is ook het beleidslandschap waarin het Brownfieldconvenant functioneert complexer geworden. Vandaag bestaan naast het Brownfieldconvenant tal van andere instrumenten die gebiedstransformaties, circulair ruimtegebruik en ruimtelijke transitie ondersteunen. Het Brownfieldconvenant maakt daardoor deel uit van een breder ecosysteem van beleidsinstrumenten rond ruimtelijke en economische transformatie.

De drempels waarmee brownfieldsites geconfronteerd worden, zijn echter grotendeels dezelfde gebleven. Bodemverontreiniging, versnipperd eigenaarschap, hoge ontwikkelingskosten, lange doorlooptijden en de betrokkenheid van vele publieke en private betrokkenen maken brownfieldontwikkeling nog steeds bijzonder complex. De memorie van toelichting benadrukt daarbij dat brownfieldprojecten vaak worden geconfronteerd met een combinatie van ruimtelijke, milieutechnische, juridische, infrastructurele en financiële knelpunten, waardoor herontwikkeling niet spontaan of tijdig tot stand komt via de reguliere marktwerking. Bovendien vereist brownfieldontwikkeling doorgaans afstemming tussen verschillende administraties, vergunningverlenende instanties en beleidsdomeinen, wat de complexiteit en onzekerheid voor ontwikkelaars en investeerders verder verhoogt. Klassieke vergunningen-, subsidie- of saneringsinstrumenten volstaan daardoor vaak niet om dergelijke reconversieprojecten te realiseren. Vanuit die context ontwikkelde de Vlaamse overheid het Brownfieldconvenant als een instrument om complexe herontwikkelingsprojecten te faciliteren via gecoördineerde samenwerking, bestuurlijke afstemming en ondersteuning van het ontwikkelingsproces.

Doelstellingen van het Brownfieldconvenantenbeleid

Omdat deze drempels voor brownfields ook vandaag nog bestaan, blijven ook de doelstellingen van het Brownfielddecreet nog steeds overeind. Het decreet wil(de) de herontwikkeling van verwaarloosde en onderbenutte terreinen faciliteren, door via samenwerking tussen publieke en private betrokkenen de juridische, administratieve, financiële en organisatorische drempels die brownfieldprojecten kenmerken te helpen overwinnen. Onder herontwikkeling verstaat het decreet (artikel 3):

- de verwerving van projectgronden;
- de (her)uitrusting van projectgronden en de (her)aanleg van nuttige infrastructuur;
- de afbraak, uitbreiding en/of modernisering van de op de projectgronden gelegen constructies;
- de inplanting van nieuwe constructies op projectgronden;
- en de ontplooiing van nieuwe activiteiten op projectgronden.

Dat betekent dat ook hier (net als voor de definitie van brownfields) de definitie breed gehouden wordt. De enige sturing vanuit het decreet is dat de herontwikkeling leidt tot economische, sociale en milieumeerwaarde (artikel 3) en dat ze bijdraagt aan duurzame ruimtelijke ontwikkeling (artikel 4).

De memorie van toelichting geeft echter aan waarom de definitie zo breed gehouden wordt: "één herontwikkelingsmethode bestaat niet. De hoeveelheid aan factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij de ontwikkeling van een Brownfield, maakt dat elk project een geëigende aanpak vereist. Het [gaat] telkens om maatwerk."

De memorie suggereert daarmee expliciet dat brownfieldontwikkeling niet volgens één standaardmodel kan verlopen, maar telkens moet vertrekken vanuit de specifieke context van een site. Op die manier zit in het wetgevend kader al sterk vervat dat brownfieldherontwikkeling eerder **LOCATIEGEBONDEN HERONTWIKKELING** dan strikt bestemmingsgebonden wordt benaderd. Dat betekent dat het vertrekpunt niet noodzakelijk de

bestaande bestemming of een vooraf vastgelegde programmatie is, maar de vraag welke ontwikkeling, rekening houdend met de specifieke kenmerken, beperkingen en potenties van een site, maatschappelijk wenselijk en haalbaar is. Tegelijk werd er in de interviews sterk op gewezen dat die optimale invulling van een site niet statisch is, maar evolutief. Brownfieldprojecten kennen vaak lange doorlooptijden (zie verder) en worden beïnvloed door veranderende maatschappelijke noden, economische omstandigheden, beleidsprioriteiten en ruimtelijke visies (cf. supra). De open en flexibele invulling van het convenanteninstrument laat toe om dergelijke evoluties tijdens het ontwikkelingsproces mee te nemen en projecten gaandeweg bij te sturen wanneer de context of inzichten veranderen.

Inputs en middelen

Om brownfieldprojecten via een brownfieldconvenant (praktisch) mogelijk te maken maar ook aantrekkelijk voor eigenaren en investeerders (voordelen), voorziet het decreet in een aantal faciliterende voordelen. Die voordelen kunnen worden onderverdeeld in financiële, administratieve en organisatorische en worden beschreven in Tabel 3. Vanuit het gezichtspunt van betrokken overheden zijn deze faciliterende voordelen 'inputs'. Vanuit het gezichtspunt van aanvragers en ontwikkelaars zijn het net de aspecten die de businesscase van een Brownfieldproject (kunnen) rondmaken en de typische 'brownfieldbelemmeringen' (versnipperd eigenaarschap, complexe vergunnings- en bestemmingsvraagstukken, hoge ontwikkelingskosten, lange doorlooptijden en de nood aan afstemming tussen vele publieke en private betrokkenen) (kunnen) oplossen.

Tabel 3: Inputs van het Brownfieldconvenantenbeleid

Input	Invulling
Financieel	<u>Vrijstelling of opschorting van:</u> • Verkooprechten, schenkbelasting en verdeelrecht • Leegstandsheffing bedrijfsruimten; • planbatenheffing bij herbestemming; • het stellen van een financiële zekerheid voor de overdracht van risicogronden (indien akkoord met OVAM)
Administratief	Het decreet voorziet de mogelijkheid om op maat en gemotiveerd <u>af te wijken van bepaalde regelgeving</u> (zie Brownfielddecreet art. 9, 14, 17, 18,...). Handelingen in het kader van een Brownfieldproject dat het voorwerp uitmaakt van een Brownfieldconvenant, worden beschouwd als <u>handeling van algemeen belang</u> volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (zie VCRO art. 4.4.7).
Organisatorisch	Toewijzing van een <u>onderhandelaar</u>, aangesteld door de Vlaamse Regering: • neutrale tussenpersoon tussen de private en publieke partijen • zorgt voor afstemming tussen alle partijen, zowel plenair als bilateraal. Toewijzing van een <u>accountmanager</u> bij VLAIO: • contactpersoon voor betrokken overheden • administratieve, inhoudelijke en logistieke ondersteuning aan de onderhandelaar Beschikbaarheid <u>permanent secretariaat brownfieldconvenanten</u> bij VLAIO van waaruit de hele werking wordt gecoördineerd.

	De <u>Brownfieldcel</u> (leidend ambtenaren en politieke vertegenwoordigers): • komt 10 maal per jaar samen • adviesverlening aan Vlaamse Regering en de minister voor Economie • strategische beleidsorgaan van het brownfieldconvenantenbeleid De <u>ambtelijke werkgroep</u> (met vertegenwoordigers van betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid): • evaluatie van projectaanvragen naar ontvankelijkheid en gegrondheid De oprichting per project van een <u>projectplatform</u> (in de onderhandelingsfase) en een <u>projectstuurgroep</u> (voor de uitvoering), waarin zowel de aanvragers (actoren), de ondertekenende overheden (regisseurs) en de Vlaamse Regering zetelen, indien nodig aangevuld met experts.³
--	---

Bron: IDEA Consult

De financiële voordelen

Het Brownfielddecreet voorziet financiële voordelen (vrijstellingen registratierechten, leegstandsheffing en planbatenheffing) aan ontwikkelaars van een brownfield om een faciliterend kader te creëren en financiële drempels die de herontwikkeling bezwaren, te beperken.

Een eerste belangrijk voordeel is de **VRIJSTELLING VAN VERKOOPRECHTEN** bij de aankoop van onroerende goederen in het kader van een brownfieldproject. Met de vrijstelling verkooprechten heeft de decreetgever willen vermijden dat wijzigende zakelijke rechten in het kader van een project, dit financieel zouden bezwaren. Gedurende de duurtijd van een brownfieldconvenant kunnen zakelijke rechten immers verschillende keren overgedragen worden – bv. van de oorspronkelijke eigenaar naar een ‘special purpose vehicle’ en/of naar een andere actor die (ofwel door contractuele verbintenis ofwel door toetreding tot het brownfieldconvenant) zich engageert om bijdragen te leveren tot de realisatie van een brownfieldproject.

Daarnaast voorziet het decreet in een mogelijke vrijstelling van de door OVAM gevraagde financiële zekerheid bij overdracht van risicogronden. Ook de heffing voor leegstaande bedrijfsruimten die deel uitmaken van een lopend brownfieldconvenant kan worden opgeschort. De **LEEGSTANDSHEFFING** werd ingevoerd als een drukingsmiddel om activering te stimuleren. Bij een brownfieldontwikkeling wordt de heffing echter gezien als een bijkomende financiële last die herontwikkeling kan afremmen. De leegstand bij brownfields is immers niet het gevolg van passiviteit, maar eerder van structurele belemmeringen. Wanneer een brownfieldconvenant is gesloten, is er een partij die zich engageert tot het aanpakken van deze structurele belemmeringen, wat moet leiden tot de activering van de leegstaande en/of verwaarloosde site.

Verder voorziet het decreet in een vrijstelling van de planbatenheffing bij ruimtelijke planningsprocessen in het kader van een brownfieldconvenant. Dit betreft de opschorting van de heffing op de meerwaarde die een perceel krijgt door een bestemmingswijziging – bv. door opmaak van een Ruimtelijk Uitvoeringsplan waarin (een deel van) het brownfieldprojectgebied gelegen is. De vermoede meerwaarde wordt vastgesteld door de Landcommissie. De opschorting dan wel vrijstelling voor de actor in een brownfieldconvenant is gebaseerd op het feit dat de actor zelf bijdraagt aan de realisatie van deze meerwaarde. Van dit voordeel is vooralsnog geen gebruik gemaakt.

Sinds 2015 zijn alle gegevens over niet-geïnde gelden in dit kader beschikbaar op Vlaams niveau – verkooprechten waren voorheen federale materie. Sindsdien bezorgt de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel)

³ We gaan dieper in op de specifieke ‘input’ van de verschillende betrokken overheden in brownfieldprojecten in Deel 2 van dit rapport.

een overzicht van de niet-geïnde leegstandsheffing en een overzicht van de geregistreerde verkoopakten waarvoor een opschorting van verkooprechten werd gegeven omwille van de opname van het betreffende perceel binnen de contour van een projectgebied i.k.v. een brownfieldconvent(aanvraag). Tabel 4 geeft een overzicht van de niet-geïnde gelden sindsdien.

Uit de cijfers blijkt dat sinds 2015 voor ruim € 141 miljoen aan fiscale ondersteuning werd toegekend via het Brownfieldconvenantenbeleid. Het grootste aandeel hiervan bestaat uit opgeschorte verkooprechten (€ 94,7 miljoen), aangevuld met € 35,5 miljoen aan niet-geïnde leegstandsheffingen en € 10,9 miljoen aan definitief vrijgestelde verkooprechten. Opvallend is dat de bedragen voor opgeschorte verkooprechten aanzienlijk hoger liggen dan de definitieve vrijstellingen. Dit sluit aan bij de werking van het instrument, waarbij de vrijstelling van verkooprechten in eerste instantie wordt toegekend onder de vorm van een opschorting. Indien nadien aan de decretale voorwaarden wordt voldaan, wordt deze opschorting omgezet in een definitieve vrijstelling. Daarnaast tonen de cijfers aan dat ook de opschorting van leegstandsheffingen een substantiële financiële ondersteuning vertegenwoordigt.

Tabel 4: Niet-geïnde gelden door de Vlaamse overheid in het kader van Brownfieldconvenanten

Jaar	Opgeschorte verkooprechten (voorlopig)	Vrijgestelde verkooprechten (definitief)	Subtotaal	Niet-geïnde leegstandsheffing	Totaal per jaar
2015	€ 2.531.745,45	€ 1.345.807,93	€ 3.877.553,38	€ 291.599,75	€ 4.169.153,13
2016	€ 4.749.135,82	€ 709.584,01	€ 5.458.719,83	€ 934.668,57	€ 6.393.388,40
2017	€ 4.437.543,34	€ 2.332.035,4	€ 6.769.578,74	€ 1.144.412,72	€ 7.913.991,46
2018	€ 6.973.408,39	€ 3.210.452,29	€ 10.183.860,68	€ 2.090.371,66	€ 12.274.232,34
2019	€ 6.478.829,86	€ 786.648,28	€ 7.265.478,14	€ 4.142.570,48	€ 11.408.048,62
2020	€ 12.954.549,2	€ 881.127	€ 13.835.676,20	€ 3.543.578,66	€ 17.379.254,86
2021	€ 9.668.654,74	€ 1.151.863,15	€ 10.820.517,89	€ 4.238.932,99	€ 15.059.450,88
2022	€ 16.504.796,21	€ 54.912	€ 16.559.708,21	€ 3.473.841,40	€ 20.033.549,61
2023	€ 5.899.799,4	€ 22.044,81	€ 5.921.844,21	€ 6.352.061,69	€ 12.273.905,90
2024	€ 7.327.521,99	€ 329.409,7	€ 7.656.931,69	€ 1.561.831,82	€ 9.218.763,51
2025	€ 17.200.281,71	€ 66.600	€ 17.266.881,71	€ 2.288.640,74	€ 19.555.522,45
Totaal	€ 94.726.266,1	€ 10.890.484,6	€ 105.616.750,7	€ 35.515.624,1	€ 141.132.374,8

Bron: VLAIO Opvolgingstabel (2025)

In de interviews werd benadrukt deze ondersteuning een zeer effectieve investering is. Volgens verschillende respondenten dragen de opschortingen en vrijstellingen bij aan het overbruggen van typische brownfieldbelemmeringen, zoals hoge sanerings- en ontwikkelingskosten en de onzekerheid over de financiële haalbaarheid van de projecten die bovendien een lange looptijd kennen. De toenemende druk op de beschikbaarheid van sectorale subsidies en investeringsbudgetten (bv. mobiliteit), maakt de financiële voordelen via het brownfieldconvenant bovendien des te relevanter. Er wordt dan ook voor gepleit om het

bestaande pakket aan financiële incentives te behouden. Daarbij worden enkele voorstellen tot vereenvoudiging geformuleerd:

- een opschorting leegstandsheffing toekennen vanaf de ontvankelijk- en gegrondheidsverklaring van een aanvraag Brownfieldconvenant;
- de opschortingsmogelijkheid automatisch in de inventaris leegstand te verwerken zodat de actoren deze niet moeten aanvragen;
- de sanctie bij verkoop van een leegstaand gebouw met het oog op hergebruik (en dus vermijden van slopen) opheffen.

We merken hier wel op dat de financiële inzet voor de brownfieldwerking verder gaat dan deze niet-geïnde gelden. Denk o.a. aan de personeelsinzet voor de brownfieldwerking. Aanvullend kunnen ook verschillende andere financiële tussenkomsten gebeuren door overheden, bv. door OVAM bij ambtshalve sanering, door VLAIO in geval van subsidie voor de herontwikkeling van een bedrijventerrein, sloopsubsidie door departement Omgeving, investeringen in infrastructuur door AWW,... Hoewel dit faciliterende voordelen betreft die zeker een hefboomeffect vormen voor de realisatie van het project, zijn deze financiële tussenkomsten niet inherent verbonden aan het brownfieldconvenantenbeleid en houden we ze bijgevolg in deze evaluatie buiten beschouwing. We gaan nader in op het vraagstuk over de verhouding tussen kosten en opbrengsten van het brownfieldconvenantenbeleid in deel 2 van dit rapport.

De administratieve voordelen

De administratief-juridische voordelen van brownfieldconvenanten zijn gericht op het verminderen van de procedurele onzekerheid en coördinatieproblemen die brownfieldontwikkeling vaak bemoeilijken. Origineel werd daarvoor in het decreet de één-loketfunctie verankerd in artikel 12 van het Brownfielddecreet. Met de decreetwijziging in 2017 werd deze echter vervangen door het **PERMANENT SECRETARIAAT**, georganiseerd bij VLAIO. Het permanent secretariaat staat in voor de coördinatie van de volledige werking van het Brownfieldconvenantenbeleid (zie verder 1.4.4.).

Een ander belangrijk element is het feit dat handelingen in het kader van een brownfieldconvenant van rechtswege erkend zijn als **HANDELINGEN VAN ALGEMEEN BELANG** volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Hierdoor kunnen projecten in aanmerking komen voor de afwijkingsregeling van artikel 4.4.7 VCRO. Die regeling laat vergunningverlenende overheden toe om in bepaalde gevallen af te wijken van geldende stedenbouwkundige of verkavelingsvoorschriften, wanneer zij de herontwikkeling van de site bemoeilijken. Het kan bijvoorbeeld gaan om voorschriften inzake inplanting, bouwhoogte, bouwdiepte of perceelsindeling die niet langer aansluiten bij de gewenste reconversie. De bepaling creëert zo extra flexibiliteit zonder dat voor elk ruimtelijk knelpunt eerst een afzonderlijk planologisch traject nodig is. De afwijkingsmogelijkheid geldt echter niet automatisch: de betrokken handelingen moeten een ruimtelijk beperkte impact hebben en de vergunningverlenende overheid moet oordelen dat de afwijking verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Daarnaast kunnen in een brownfieldconvenant **INSPANNINGSVERBINTENISSEN** worden opgenomen met betrekking tot behandelingstermijnen en procedurele afstemming tussen betrokken administraties. Het convenant creëert daarmee een kader waarbinnen verschillende vergunningsprocedures, adviezen en administratieve trajecten beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Via het overleg tussen overheden kunnen aandachtspunten, randvoorwaarden en bekommernissen worden gedeeld, voorafgaand aan de formele procedures zodat hiermee kan rekening gehouden worden bij de planopmaak. Voor veel ontwikkelaars vormt precies die bestuurlijke coördinatie een belangrijke meerwaarde van het instrument.

Het decreet voorziet daarnaast ook een aantal **SPECIFIEKE JURIDISCHE FACILITEITEN**. Art. 17 van het Decreet bepaalt dat De Vlaamse Regering onroerende goederen kan onteigenen die gelegen zijn in een

brownfieldprojectgebied en die vereist zijn voor de realisatie van een brownfieldproject. De Vlaamse Regering kan ook andere rechtspersonen die bevoegd zijn om onroerende goederen ten algemenen nutte te onteigenen, machtigen om tot onteigening van deze gronden over te gaan. Van deze mogelijkheid is vooralsnog geen gebruik gemaakt. Vooral lokale besturen staan hier zeer weigerachtig tegenover.

Verder bepaalt het decreet dat entiteiten van de Vlaamse overheid tot 5 jaar na beëindiging van een convenant geen voorkooprechten kunnen uitoefenen op projectgronden die deel uitmaken van een brownfieldconvenant. Die bepaling moeten vermijden dat brownfieldprojecten zouden vastlopen doordat overheidsinstanties tijdens het ontwikkelingsproces strategische projectgronden zouden verwerven via voorkooprechten, die de realisatie van het project onmogelijk maken.

Een bijzondere plaats binnen het administratief-juridische kader wordt ingenomen door **ARTIKEL 9** van het Brownfielddecreet. Dat artikel bepaalt dat betrokken regisseurs geen strengere eisen of richtlijnen mogen opleggen aan Brownfieldprojecten die afbreuk doen aan de afspraken die in het convenant gemaakt zijn, tenzij dit noodzakelijk is omwille van dringende redenen of internationale of Europese verplichtingen. De bedoeling daarvan is opnieuw om ontwikkelaars en investeerders meer rechtszekerheid te bieden gedurende de vaak lange looptijd van brownfieldprojecten. Zoals een juridische analyse van GD&A advocaten uitwijst, *'mogen wel strengere regels worden uitgevaardigd, maar dan moet in beginsel een uitzondering worden voorzien voor lopende convenanten.'*

Uit de interviews blijkt echter dat deze bescherming in de praktijk weinig toepassing kent en als zwak en onduidelijk wordt ervaren. Respondenten verwijzen naar nieuwe of gewijzigde sectorale regelgeving of lokale lasten die tijdens de looptijd van projecten alsnog een belangrijke impact kunnen hebben op de financiële of operationele haalbaarheid van projecten. Vaak genoemde voorbeelden zijn de invoering van de hemelwaterverordening (2023), boscompensatieregels, bijkomende erfgoedvoorwaarden, lokale parkeerreglementen, stedenbouwkundige lasten en andere lokale belastingen. Verschillende respondenten benadrukken daarom dat artikel 9 in de praktijk niet functioneert als absolute garantie op regelgevende stabiliteit. Bovendien, zo geeft men aan, is de voorwaarde om alle te 'bevriezen' regelgeving al in het convenant op te nemen simpelweg onmogelijk.

De organisatorische voordelen

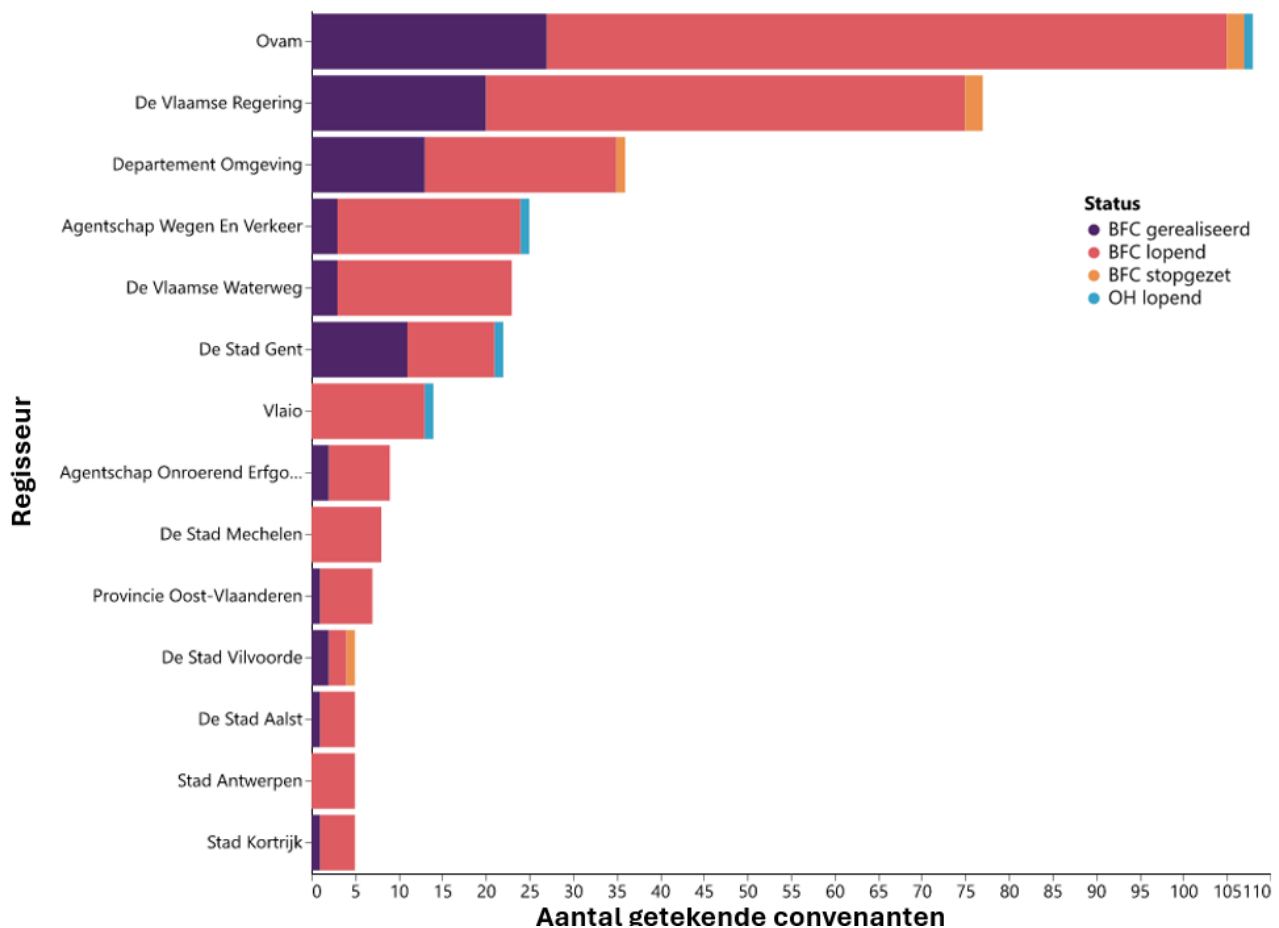
Hoewel bovenstaande voordelen niet ter discussie staan, vinden zowel zowat alle geïnterviewde betrokkenen de belangrijkste meerwaarde van het instrument in de governancestructuur en de procesbegeleiding die het instrument biedt. Waar brownfieldontwikkelingen vaak gekenmerkt worden door een veelheid aan betrokkenen, uiteenlopende belangen en complexe procedures, creëert het convenantenbeleid een gestructureerd samenwerkingskader waarin publieke en private partijen gedurende het volledige traject met elkaar in overleg kunnen treden. Verschillende geïnterviewden benoemden deze organisatorische ondersteuning expliciet als de kern of "crux" van het instrument, belangrijker zelfs dan de financiële incentives.

Concreet wordt voor elke ontvankelijk en gegrond verklaarde aanvraag een **PROJECTPLATFORM** opgericht waarin de onderhandelingen tussen de betrokken partijen worden gevoerd. Na ondertekening van het convenant wordt een onderscheid gemaakt tussen 'actoren' en 'regisseurs'. **ACTOREN** zijn private of publieke partijen die rechtstreeks betrokken zijn bij de herontwikkeling van de site, zoals projectontwikkelaars, eigenaars of partijen die financiële of andere middelen inbrengen in het project. Dat kunnen bijgevolg ook lokale besturen, overheidsentiteiten of publieke ontwikkelaars zijn. **REGISSEURS** zijn publieke partijen die vanuit hun bevoegdheden of beleidsdoelstellingen betrokken zijn bij het project, zoals gemeenten en provincies, vergunningverlenende of subsidiërende overheden en de publieke instanties die actief zijn rond reconversie en gebiedsontwikkeling (POMs, intercommunales, ...) participeren eerder als actor in een brownfieldconvenant.

Sommige overheidsentiteiten kunnen zowel een actor- als regisseursrol opnemen. Dat is bv. het geval voor de OVAM wanneer het een dossier betreft waar een ambtshalve sanering dient te gebeuren.. Figuur 2 maakt duidelijk dat er grote variatie is in de betrokkenheid van publieke partijen als regisseurs (ondertekenende partij) in de brownfieldwerking. Van de 147 ondertekende convenanten (toestand november 2025) heeft OVAM er 107 mee ondertekend. Andere publieke partijen volgen op ruime afstand. Opvallend is de rol van VLAIO: VLAIO is altijd betrokken vanuit de aanwezigheid en bijdrage van de accountmanagers. Slechts in 13 gevallen was het ook regisseur.

Niettegenstaande het brownfieldconvenant in het standaardartikel 4 §4 duidelijk aangeeft dat de Vlaamse Regering en/of de regisseurs op elk moment hun volle discretionaire appreciatie-bevoegdheid behouden - en dat er dus geen verplichting kan worden opgelegd over de inhoud van een advies, goedkeuring, machtiging, vergunning of subsidie, zijn sommige overheidspartijen terughoudend om zich als regisseur te engageren in een brownfieldconvenant. Eén partij onthoudt zich principieel van elke participatie, hoewel zij wel wenst betrokken te worden bij overleg.

Figuur 2: Aantal projecten per regisseur



Bron: IDEA Consult o.b.v. getekende Brownfieldconvenanten – VLAIO.be

Binnen het **PROJECTPLATFORM** worden afspraken gemaakt over onder meer de doelstellingen van het project, de afbakening van het projectgebied en de engagementen van de verschillende partijen. Indien de onderhandelingen succesvol verlopen en leiden tot een definitief convenant, wordt het projectplatform vervangen door een **PROJECTSTUURGROEP** die instaat voor de opvolging van de uitvoering van het project. In deze stuurgroep zetelen zowel de actoren als de betrokken regisseurs en de Vlaamse Regering (vertegenwoordigd door de accountmanager van VLAIO). Ook de onderhandelaar blijft het dossier opvolgen en fungeert als voorzitter. Volgens verschillende stakeholders is de horizontale en verticale afstemming

tussen administraties, bestuursniveaus en private actoren binnen deze overlegstructuur de grote meerwaarde van het instrument.

Centraal staat de toewijzing van een **ONDERHANDELAAR** (tewerkgesteld bij VLAIO, OVAM of Departement Omgeving). Deze onderhandelaar treedt op als neutrale tussenpersoon tussen actoren, regisseurs en andere entiteiten van de Vlaamse overheid. Hij of zij zorgt voor afstemming tussen alle betrokken partijen, zowel via formele overlegmomenten in projectplatform en -stuurgroep, als via bilaterale contacten en informeel overleg. De onderhandelaar brengt partijen samen, bewaakt de voortgang van het dossier, helpt knelpunten detecteren en zoekt mee naar oplossingen. In de interviews wordt deze rol unaniem als cruciaal omschreven. Zowel publieke als private betrokkenen benoemen de onderhandelaars als de “hoeksteen” van de Brownfieldwerking, precies omdat zij erin slagen verschillende beleidsdomeinen en bestuursniveaus met elkaar te verbinden. Het engagement van de Vlaamse Regering, door de inzet van de onderhandelaar, en door participatie als partij aan een brownfieldconvenant, heeft een risicoverlagende perceptie, wat positief werkt naar investeerders toe.

De meerwaarde van die neutrale procesregie blijkt ook duidelijk uit de helikopterinterviews. Ontwikkelaars geven aan dat het convenant vooral nuttig is wanneer veel publieke actoren betrokken zijn en complexe stakeholderafstemming nodig is. Het instrument wordt dan gewaardeerd als een forum waarin “iedereen rond de tafel” gebracht wordt. Daarnaast tonen de interviews aan dat net de onderhandelaar bepaalt in welke mate projecten daadwerkelijk vooruitgang boeken. Verschillende gesprekspartners vroegen daarom zelfs meer mandaat en daadkracht voor deze rol, zodat onderhandelaars niet enkel faciliteren, maar ook sterker kunnen doorweten op engagementen van betrokken overheden.

Naast de onderhandelaar krijgt elk project een **ACCOUNTMANAGER** vanuit VLAIO toegewezen. Deze accountmanager ondersteunt de onderhandelaar administratief en organisatorisch en fungeert tegelijk als aanspreekpunt voor betrokken overheden en projectpartners. Hij of zij bewaakt de procedure, ondersteunt de organisatie van projectplatformen en stuurgroepen en verzorgt verslaggeving. De accountmanager fungeert als inhoudelijk klankbord voor de onderhandelaar.

De accountmanager heeft een drievoudige functie: hij is een neutrale dossierhouder en contactpersoon; hij is vertegenwoordiger van VLAIO in dossiers waarbij VLAIO betrokken is als partij; hij is vertegenwoordiger van de VR. Uit de evaluatie blijkt dat deze samenwerking tussen onderhandelaar en accountmanager omschreven als een “duobaan” die sterk gewaardeerd wordt.

Als dusdanig omvatten de organisatorische voordelen een reeks engagementen van overheden om in verschillende fases en op verschillende manieren met elkaar en met actoren in overleg (en onderhandeling) te gaan. Voor de betrokken overheidsentiteiten betekent de participatie aan deze overlegmomenten een extra personeelsinzet, extra tijdsinvestering ten opzichte van een standaard dossierbehandeling.

Governance

Het decreet betreffende de Brownfieldconvenanten van 30 maart 2007 (en latere wijzigingen) en het BVR van 23 december 2016 leggen vast welke partijen betrokken zijn bij het Brownfieldconvenantenbeleid, alsook de taken die zij vervullen in beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

Het **PERMANENT SECRETARIAAT** binnen VLAIO staat in voor de coördinatie van de volledige werking. Het secretariaat organiseert de jaarlijkse oproepen, ondersteunt de Brownfieldcel en de ambtelijke werkgroep, bewaakt de formele procedures en zorgt voor juridische en organisatorische ondersteuning van de convenantenwerking. Daarnaast vervult het secretariaat ook een belangrijke ambassadeurs- en kennisrol.

Ook de formele overlegstructuren vormen een essentieel onderdeel van de organisatorische voordelen van het instrument. De **BROWNFIELDCEL**, samengesteld uit leidend ambtenaren van en vertegenwoordigers van de bevoegde ministers, komt ongeveer tien maal per jaar samen en fungeert als strategisch beleidsorgaan

van de convenantenwerking. De cel adviseert de Vlaamse Regering en de minister bevoegd voor Economie over oproepen, convenanten en de algemene werking van het instrument. Daarnaast ondersteunt de **AMBTELIJKE WERKGROEP** de beoordeling van projectaanvragen en de inhoudelijke afstemming tussen beleidsdomeinen. De werkgroep brengt vertegenwoordigers samen van OVAM, Departement Omgeving, Departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW-, de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB, stedenbeleid), Agentschap Onroerend Erfgoed, De Vlaamse Waterweg en VLAIO. Ad hoc wordt advies gevraagd van ANB.

In Tabel 5 vatten we de governance en taakverdeling binnen het Brownfieldconvenantenbeleid.

Tabel 5: Governance en taakverdeling binnen het Brownfieldconvenantenbeleid

Betrokkene	Samenstelling	Taken
Minister voor Economie (al dan niet gedelegeerd door de VR)		• Organisatie van de jaarlijkse oproep • Beslissen over voorwaarden en doelstellingen in projectoproep (op advies van Brownfieldcel) • Beslissen over de ontvankelijkheid en gegrondheid van ingediende dossiers (voorlopig en definitief). • Bepalen van de remediëringstermijn bij onvolledige of ongegronde dossiers (doorgaans 30 dagen) • Beoordelen van bezwaren tegen de projectafbakening. • Organiseren van de onderhandelingen en beslissen over ofwel afsluiten van convenant, ofwel stopzetting van de onderhandelingen bij uitzichtloze dossiers. • Goedkeuring van een definitief ontwerpconvenant, indien geen inhoudelijke bezwaren na openbaar onderzoek. • Aanduiding van een accountmanager voor opvolging van getekende convenanten en bewaking van de belangen van het Vlaams Gewest bij de uitvoering. • Vastleggen van procedurele regels voor de werking van de brownfieldconvenanten, op advies van de Brownfieldcel. • Beëindiging van (al dan niet succesvolle) projecten voorleggen aan de VR
Brownfieldcel	• Vertegenwoordiger van de minister voor Economie; • Vertegenwoordiger van de minister voor Omgeving; • VLAIO • Departement Omgeving • OVAM • Departement MOW	• Onderhandelaars en back-up onderhandelaars aanduiden per dossier • Adviseren van de minister over: ○ Oproepvoorwaarden en -doelstellingen ○ Stopzetting van onderhandelingen (als enkele jaren geen voortgang wordt geboekt) ○ Goedkeuring van een ontwerp- of definitieve convenant (doorgaans geen input meer) ○ Opvolging van getekende convenanten

		• Bewaken van de belangen van het Vlaams Gewest per beleidsdomein en de conformiteit met lopende processen • Jaarlijkse evaluatie van de onderhandelaars en eventuele wijziging van hun taken
Permanent secretariaat	Bij VLAIO	• Ondersteuning van de werking van de Brownfieldcel door: ◦ Organisatie vergaderingen (agenda, documenten en verslag) ◦ Organisatie jaarlijkse excursie ◦ Voorbereiden van adviezen en beslissingen van de Brownfieldcel • Organisatie van de jaarlijkse oproep door: ◦ Inhoudelijke voorbereiding, via consultatie van beleidsdomeinen die bij de brownfieldwerking betrokken zijn ◦ Opmaak aanvraagmodule ◦ Bekendmaking • Organisatie van evaluatie van aanvragen door ambtelijke werkgroep en onderhandelaars • Praktische ondersteuning van dossiers: ◦ Formele stappen opvolgen ◦ Juridische adviesverlening voorzien ◦ Advies inzake redactie, strategie, doorverwijzing,... • Opmaak jaarlijks indicatorenrapport • Fungeren als ambassadeur van de Brownfieldconvenantenwerking door: ◦ antwoord op schriftelijke vragen ◦ uitdragen van de werking op studiedagen, events,... • uitwerken van communicatie-instrumenten
Onderhandelaars	5 onderhandelaars, waarvan 1 bij Departement Omgeving, 2 bij VLAIO en 2 bij OVAM	• Voeren van onderhandelingen voor gegrond en ontvankelijk verklaarde dossiers via projectplatform, bilateraal of in ambtelijk overleg • Fungeren als onpartijdig voorzitter van de projectstuurgroep en als procesbegeleider door mee te denken over strategieën, oplossingsrichtingen, door te verwijzen, contactpersonen te connecteren en/of betrekken van en terugkoppelen naar belanghebbenden i.f.v. draagvlak • Jaarlijkse rapportering aan de Brownfieldcel over lopende onderhandelingen en projecten in uitvoering • Vervullen van ambassadeurs – en antennefunctie • Opbouwen van expertise i.f.v. processen verbonden aan de brownfieldwerking (leegstand, bodemvervuiling, natuurbescherming,

		waterbeheersing, infrastructuur, planvormings- en vergunningsprocedures) • Opbouwen van vaardigheden i.f.v. onderhandelen, netwerken,...
Ambtelijke werkgroep	Vertegenwoordiging van: • VLAIO • OVAM • Departement Omgeving • Departement MOW • ABB (Stedenbeleid) • VMM • Agentschap Onroerend Erfgoed • De Vlaamse Waterweg	• Ondersteunen van Permanent Secretariaat bij beoordeling van de aanvragen i.f.v. oproepcriteria en in hoeverre ze vanuit elk beleidsdomein wenselijk en haalbaar zijn i.f.v. de beleidsdoelstellingen. • De werkgroep bevrage ad hoc ook andere entiteiten die vanuit de ligging of thematiek van een dossier betrokken kunnen zijn • Daarnaast wordt de ambtelijke werkgroep ook geconsulteerd over voorstellen i.v.m. oproepen, beleid, evaluatie, ...
Accountmanagers	Bij VLAIO, dienst Ruimtelijke Economie	• Begeleiding van aanvragers vóór indiening, vanuit antennefunctie regiowerking • Ondersteuning bij de beoordeling van projectaanvragen, m.n. in welke mate projecten bijdragen aan de doelstellingen van het ruimtelijk economisch beleid • Ondersteuning van de onderhandelaar als ◦ Secretaris van het projectplatform en de stuurgroep ◦ Organisator infovergaderingen ◦ Inhoudelijk klankbord en ondersteuner bij opmaak van rapportering, opzoeken,... ◦ Bewaker van procedure, waarvoor hij beroep kan doen op het secretariaat • Vertegenwoordiger van VLAIO: ◦ in projectplatform ◦ in projectstuurgroep, indien VLAIO regisseur is • Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering in de projectstuurgroep.

Activiteiten (interventie)

Deze inputs en middelen maken het mogelijk de **ACTIVITEITEN (INTERVENTIE)** te organiseren, m.n. het sluiten van overeenkomsten tussen publieke en private betrokkenen, voor projecten die voldoen aan de ontvankelijkheids- en gegrondheidscriteria. In deze overeenkomsten maken de actoren en regisseurs afspraken over:

- doelstellingen van het brownfieldproject (artikel 2)
- de globale duur van het Brownfieldproject en andere aspecten van het tijds kader (artikel 10)
- de samenstelling van de stuurgroep voor opvolging (artikel 12)

- de coördinatie en afstemming van projectgebonden procedures inzake vergunningen, machtigingen, goedkeuringen en subsidies⁴;
- de inspannings- en resultaatsverbintenissen van de actoren;
- de wijze van ondersteuning, begeleiding en aansturing van en rapportering over de voortgang van het Brownfieldproject;
- de gevallen waarin en de wijze waarop het Brownfieldconvenant tijdens de looptijd ervan kan worden gewijzigd;
- de gevallen waarin en de wijze waarop convenantspartijen in het raam van het Brownfieldconvenant onderling overeenkomsten kunnen sluiten;
- de gevallen waarin en de wijze waarop nieuwe partijen tot het Brownfieldconvenant kunnen toetreden;
- de nadere regelen omtrent de uittreding uit het Brownfieldconvenant;

remediërende en sanctionerende maatregelen in geval van niet-naleving van of uittreding uit het Brownfieldconvenant;

de verwerving van de gronden die vereist zijn voor de verwezenlijking van het brownfieldproject doch waarvoor de actoren niet beschikken over het daartoe vereiste eigendomsrecht of andere zakelijke rechten die toelaten de handelingen of activiteiten in het kader van het brownfieldproject uit te voeren.

De memorie van toelichting benadrukt dat brownfieldherontwikkeling zich doorgaans situeert op het kruispunt van uiteenlopende publieke en private belangen, bevoegdheden en investeringslogica's. Het Brownfieldconvenant wordt daarom opgevat als een contractueel samenwerkingskader waarin actoren en regisseurs vrijwillig engagementen opnemen rond de realisatie van een gemeenschappelijk project. Het instrument verschilt daarmee van klassieke vergunningen- of subsidieprocedures doordat het niet vertrekt vanuit een eenzijdige overheidssturing, maar vanuit onderhandelde afspraken, wederzijdse engagementen en procesmatige afstemming tussen alle betrokken partijen.

Door publieke en private partijen reeds in een vroege fase rond de tafel te brengen, beoogt het convenantenmodel conflicten, procedurele blokkeringen en versnipperde besluitvorming later in het traject te vermijden. De convenanten creëren daarmee niet alleen een juridisch kader, maar ook een governancekader voor complexe gebiedsontwikkeling.

De afspraken in brownfieldconvenanten hebben daarbij het karakter van inspanningsverbintenissen eerder dan resultaatsverbintenissen. Het convenant garandeert met andere woorden niet dat vergunningen effectief zullen worden verleend, bestemmingen zullen worden gewijzigd of infrastructuurwerken zullen worden uitgevoerd, maar creëert wel een kader waarin betrokken partijen engagementen opnemen om gezamenlijk naar oplossingen toe te werken. Die procesmatige logica sluit aan bij het uitgangspunt van het Brownfielddecreet dat brownfieldontwikkeling een complex en evolutief traject is waarbij niet alle uitkomsten vooraf volledig vastgelegd kunnen worden.

Uit de interviews blijkt echter dat precies die aard van het convenant soms ook vragen oproept over de feitelijke draagkracht van de gemaakte afspraken. Verschillende respondenten wijzen erop dat engagementen van zowel betrokken overheden als private initiatiefnemers in de praktijk niet altijd volledig afdwingbaar blijken, zeker wanneer beleidsprioriteiten, regelgeving, marktomstandigheden of projectambities tijdens het traject wijzigen. Daarbij gaat het niet enkel om de vraag in welke mate ontwikkelaars en investeerders kunnen rekenen op engagementen van overheden, maar ook om de omgekeerde vraag in welke mate publieke actoren kunnen vertrouwen op de realisatie van vooropgestelde private investeringen en projectambities. In sommige dossiers werd daardoor de vraag gesteld in welke mate

⁴ Voor alle duidelijkheid: regisseurs gaan inspanningsverbintenissen aan bv. om planningsprocessen op te starten, op elkaar af te stemmen, te benaastigen,... maar sluiten nooit verbintenissen over het resultaat ervan.

het convenant daadwerkelijk voldoende garanties en zekerheid biedt voor alle betrokken partijen. Tegelijk benadrukken andere respondenten dat de meerwaarde van het instrument net niet ligt in juridische afdwingbaarheid, maar in het creëren van overleg, vertrouwen, politieke betrokkenheid en bestuurlijke afstemming tussen partijen die anders vaak naast elkaar zouden werken.

De overeenkomsten stellen de actoren in staat beroep te doen op de financiële, administratieve en organisatorische voordelen, zoals beschreven in Tabel 1.

Outputs

Het in stelling gebrachte instrument en kader leidt na overeenkomst tot concrete Brownfieldprojecten (**OUTPUTS**). Hierin worden de afspraken (die de vorm hebben van een inspanningsverbintenis) uitgevoerd. Actoren en regisseurs kijken samen hoe ze de doelstellingen kunnen realiseren, wat daarvoor nodig is (bv. wijziging RUP, flankerende infrastructuurwerken,...) en wie dit kan uitvoeren.

Tabel 6: Outputs in termen van aantal aanvragen en getekende convenanten per oproep

Oproep	Aantal aanvragen	Onderhandeling opgestart (ontvankelijk en gegrond)	Onderhandeling gestopt	Convenant ondertekend	Convenant gerealiseerd
2007	50	-	-	-	-
	-	42	-	-	-
2009	-	-	-	21	-
	29	19	-	5	-
2011	-	2	1	1	2
	18	-	-	17	-
2013	26	14	-	-	-
	11	20	9	12	4
2015	24	8	2	17	2
	-	21	1	4	1
2017	26	6	-	6	2
	13	13	4	7	2
2019	12	9	-	7	3
	16	11	1	8	1
2021	13	10	2	13	-
	11	8	-	7	7
2023	8	10	1	15	5
	7	5	2	7	6
2025	12	7	1	2	5

Bron: VLAIO Opvolgingstabel (2025)

Van de 276 ingediende aanvragen (tot en met de 15^{de} oproep, 2025) hebben er 149 geleid tot een ondertekend convenant.⁵ Of nog: 54% van de ingediende aanvragen hebben tot nog toe geleid tot een ondertekening. 71 dossiers waren niet ontvankelijk en/of gegrond verklaard, zodat voor 205 dossiers effectief onderhandelingen werden opgestart. 24 onderhandelingen werden zonder uitkomst stopgezet.

⁵ In de eerste helft van 2026 werd nog één nieuw convenant ondertekend, wat het aantal op 150 brengt.

Bovendien nemen onderhandelingen vaak meerdere jaren in beslag, waardoor op moment van schrijven nog meer dan 30 dossiers in onderhandeling waren.

Eind 2025 waren er (cumulatief) ook al 40 convenanten beëindigd, omdat de geformuleerde doelstellingen door de betrokken partijen als gerealiseerd werden beschouwd. Hier valt vooral de plotse versnelling sinds 2022 op. In de periode 2022-2025 werden jaarlijks minstens 5 convenanten gerealiseerd. Daaruit leiden we vooral af dat convenanten een effectief instrument zijn om gedefinieerde doelstellingen te behalen – dat werd ook zo benoemd door respondenten in interviews –, maar dat een zekere doorlooptijd wel noodzakelijk blijkt.

Naast concrete herontwikkelingsprojecten genereert het Brownfieldconvenantenbeleid ook belangrijke bestuurlijke en organisatorische outputs. Het convenantenmodel creëert immers structurele samenwerkings- en overlegkaders tussen publieke en private actoren en tussen verschillende bestuursniveaus. Binnen de Vlaamse overheid leidt dit tot horizontale samenwerking tussen administraties en agentschappen via de Brownfieldcel, het permanent secretariaat, projectplatformen en projectstuurgroepen. Verschillende respondenten wijzen erop dat deze governancestructuur effectief werkt om complexe dossiers geïntegreerd op te volgen en beter af te stemmen tussen beleidsdomeinen. Er werden slechts enkele knelpuntenesignaleerd:

- Binnen sommige entiteiten blijkt de interne doorstroming van informatie tussen de vertegenwoordigers in projectstuurgroepen en de medewerkers die betrokken zijn bij latere advies- en vergunningstrajecten een aandachtspunt. Daardoor zijn eerdere afwegingen of onderhandelde oplossingen niet altijd voldoende gekend en worden ze ook niet als dusdanig gehonoreerd in adviezen.
- De coördinatie van budgetten op projectnoden verschilt sterk bij de verschillende betrokken beleidsdomeinen: sommige entiteiten behandelen de brownfielddossiers als prioritair, bij andere speelt het statuut als brownfieldconvenant geen rol naar budgettering toe. Nochtans kan een gebundelde inzet van publieke en private middelen een significant hefboomeffect creëren en het verschil maken naar financiële haalbaarheid.

Verschillende betrokkenen suggereerden daarom dat binnen de Brownfieldcel afspraken zouden worden gemaakt over (1) pooling van middelen binnen de Vlaamse overheid, of (2) het reserveren Brownfielduitgaven in de begroting per departement.

Naast de horizontale afstemming tussen beleidsdomeinen, genereert het instrument ook verticale samenwerking tussen Vlaamse administraties, provincies en lokale besturen. De processtructuur (cf. organisatorische voordelen) doet op dat vlak grotendeels zijn werk, maar uit de interviews blijkt toch dat die samenwerking niet altijd vanzelfsprekend verloopt. Respondenten verwijzen onder meer naar verschillen in capaciteit, visie en engagement tussen lokale besturen, onzekerheid over de draagwijdte van inspanningsverbintenissen en moeizame afstemming tussen bestuursniveaus inzake vergunningen, adviezen en projectvoortgang.

Volgende mogelijke oplossingen werden daarbij naar voor geschoven:

- blijvende sensibilisering van lokale besturen over wat brownfieldconvenanten zijn en wat ze mogelijk maken
- afvaardiging van de correcte profielen in projectstuurgroep en -platform, alsook correct mandaat
- een periodieke stakeholdermapping binnen elk project om te anticiperen op negatief advies of bezwaar
- de invoering van een soort ‘tweestapsprocedure’ in de advisering door overheden, waarbij administraties via de projectstuurgroep al vroeg in het traject een voorlopig beleidsmatig standpunt kunnen geven en aandachtspunten, randvoorwaarden, mogelijke bezwaren of noodzakelijke onderzoeken signaleren. Hierop kan dan geanticipeerd worden i.f.v. de formele advisering.

- mogelijkheid onderzoeken om in DSI aan te duiden dat de adviesvraag een Brownfieldproject betreft, zodat adviserende overheden rekening kunnen houden met het statuut van een ‘onderhandeld’ project én ze hier navraag naar kunnen doen bij bevoegde collega’s.

Effecten

Via Brownfieldconvenanten beoogt de Vlaamse overheid uiteindelijk maatschappelijke effecten te realiseren die verder gaan dan de loutere herontwikkeling van individuele sites. Het instrument beoogt maatschappelijke meerwaarde te creëren door complexe en vaak langdurig geblokkeerde herontwikkelingsprojecten opnieuw in beweging te brengen. Daarbij wordt verondersteld dat geïntegreerde samenwerking tussen publieke en private actoren kan leiden tot ruimtelijke, economische, ecologische en bestuurlijke effecten die zonder dergelijke ondersteuning moeilijk tot stand zouden komen.

De beoogde effecten situeren zich op verschillende niveaus. Op projectniveau gaat het onder meer om de herontwikkeling van verwaarloosde terreinen, nieuwe investeringen, sanering, infrastructuurwerken en functiewijzigingen. Tegelijk wordt van brownfieldprojecten verwacht dat zij bijdragen aan bredere Vlaamse beleidsdoelstellingen, zoals duurzaam ruimtegebruik, kernversterking, economische reconversie, bouwshift en geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Uit de evaluatie blijkt bovendien dat deze verschillende doelstellingen niet altijd vanzelfsprekend samengaan en in de praktijk geregeld aanleiding geven tot afwegingen en spanningen tussen economische, ruimtelijke en maatschappelijke ambities.

Economische effecten

Op **ECONOMISCH VLAK** moet het instrument (in ieder geval in globo) bijdragen aan de creatie van nieuwe economische activiteiten, investeringen en werkgelegenheid. Die economische finaliteit is expliciet, maar niet prominent verankerd in de decreettekst, waar het klinkt dat ‘brownfieldprojecten moeten leiden tot realisaties op economisch, sociaal en milieuvlak’ (artikel 3). In de Memorie van toelichting gaat het sterker over de “paradoxe vaststelling dat Vlaanderen nood heeft aan duurzame bedrijventerreinen en aan terreinen voor huisvesting, recreatie, natuur e.d., terwijl een *aantal gebieden die vroeger werden gebruikt voor industriële of commerciële doeleinden* er nu verlaten bijliggen” (Memorie van toelichting, pagina 3). De doelstelling was expliciet de activering van het zogenaamd ‘economisch passief’. Verderop worden deze terreinen Brownfields genoemd en wordt de brownfieldproblematiek ook expliciet gelieerd aan dit voormalig industrieel gebruik: “Bij een bestaande industriële site hebben ontwikkelaars geen controle over de ligging, over de staat van de gebouwen en over de voorbije industriële activiteiten.” Zoals hierboven reeds aangegeven (zie 0), is de economische historiek echter geen noodzakelijke voorwaarde voor kwalificatie van een brownfield *als brownfield* – ook niet volgens het decreet.

Sinds 2012 (3^{de} oproep) wordt expliciet specifieke aandacht gevraagd voor economische herontwikkeling. In opeenvolgende oproepen werd dan in de oproepspecifieke criteria van de jaarlijkse oproep gestipuleerd dat ‘een belangrijk deel van het project een economische herontwikkeling dient te hebben’: projecten op bedrijventerreinen moeten minstens 2 hectare beslaan en voor projecten in stads- en dorpskernprojecten dient aangegeven en geargumenteed te worden waarom een economische (neven)functie niet haalbaar zou zijn (bv. door onderbouwing van herbestemming gebied aan de hand van een (gepland) RUP, masterplan, ...). Die ‘2 hectare-voorwaarde’ werd vanaf de 7^{de} oproep echter opnieuw geschrapt en vervangen door de verplichting minstens 50% van de nieuw te ontwikkelen vloeroppervlakte een economische invulling krijgt, dan wel te argumenteren waarom dit niet mogelijk is. Voor projecten in een afgebakend kernwinkelgebied, mocht onder ruimte voor economie ook handel, leisure en/of diensten aan particulieren begrepen worden.

Het moet echter worden opgemerkt dat zelfs voor convenanten die resulteren uit de 3^{de} en 4^{de} oproep – waar een duidelijke nadruk lag op economische herontwikkeling – deze nadruk niet werd gerealiseerd in het

getekende convenant. Op één convenant na kenden al deze convenanten een hoofdzakelijk residentieel programma, gecombineerd met groen.

Tabel 7: Evolutie bestemmingen in Brownfieldprojecten

Bestemmingen (in %)	Bestemming voor	Bestemming na
Economie	74,47%	51,83%
Gemengd	5,05%	6,75%
Wonen	4,60%	16,37%
Gemeenschapsvoorzieningen	4,53%	1,60%
Openbaar domein	0,38%	5,03%
Buffer	2,71%	1,99%
Park	4,79%	14,25%
Water/spoor	2,20%	2,18%
Landbouw	1,28%	0,00%

Bron: VLAIO Opvolgingstabel (2025)

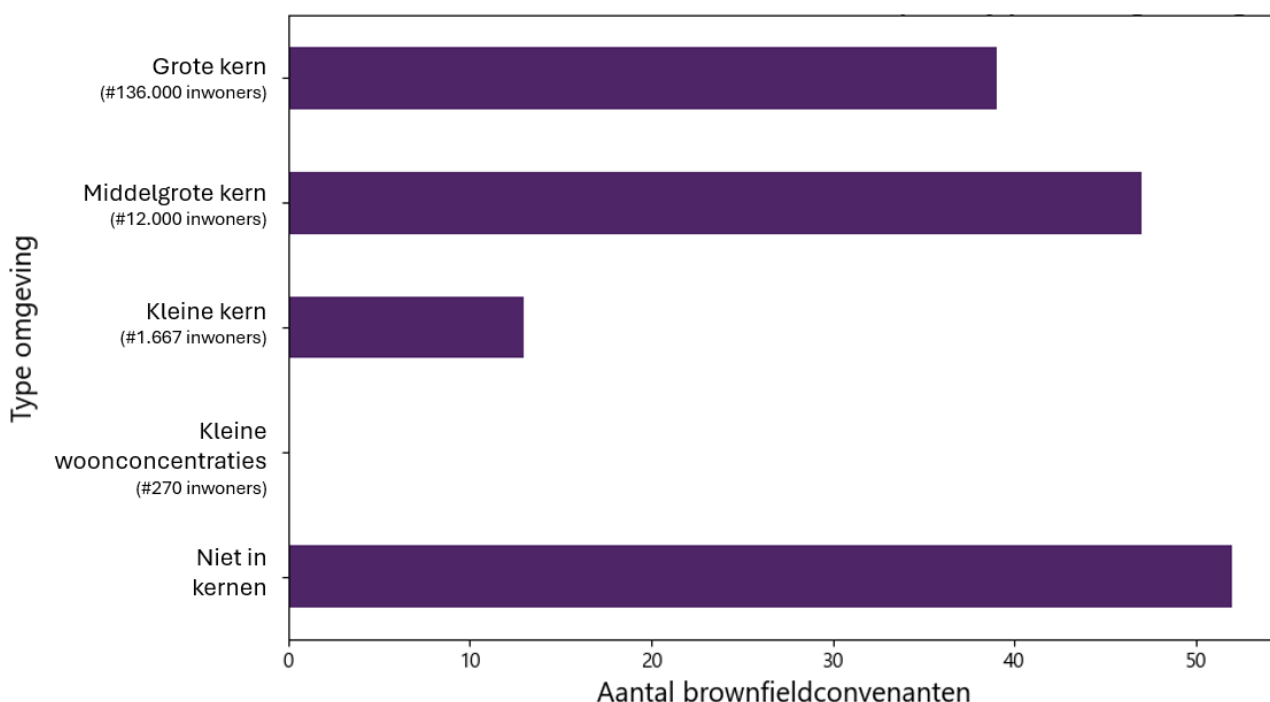
Meer zelfs, als we kijken naar herbestemmingen die binnen brownfieldprojecten hebben plaatsgevonden (zie Tabel 7: Evolutie bestemmingen in Brownfieldprojecten), dan zien we zelfs een negatieve balans voor de economische ruimte. We baseren ons op het Indicatorenrapport dat VLAIO jaarlijks opmaakt over de voortgang van de brownfieldwerking (zie verder 2.10.). In 2023 bleek dat ongeveer 74,5% van de oppervlakte binnen de brownfieldprojecten oorspronkelijk een economische bestemming had, terwijl dit aandeel na interventie (brownfieldproject met herbestemming) terugvalt tot 51,8%. Tegelijk stijgt het aandeel woonbestemmingen van 4,6% naar 16,4%, nemen gemengde functies toe van 5% naar 6,8% en groeit ook het aandeel park- en openbaar domein aanzienlijk.

Deze cijfers illustreren dat brownfieldherontwikkeling in de praktijk gepaard gaat met een nettoverlies aan economische bestemmingen, d.i. ruimte die exclusief voorzien wordt voor economische activiteiten (industriegebied, zone voor bedrijvigheid, zone voor KMO's en ambachtelijke bedrijvigheid,...). De herontwikkeling van brownfields leidt regelmatig tot een verschuiving van monofunctionele economische sites naar meer gemengde gebiedsontwikkelingen waarin wonen, publieke ruimte, groenvoorzieningen en andere stedelijke functies een prominentere plaats krijgen. Dat sluit aan bij de vaststelling dat veel brownfieldprojecten vandaag gelegen zijn in kernen of sterk verstedelijkte contexten (zie Figuur 3), waar een louter economische invulling niet langer wenselijk, haalbaar of ruimtelijk optimaal is.

Hieruit mag niet zonder meer geconcludeerd worden dat ook de bruto vloeroppervlakte (BVO) voor economie in dezelfde mate is afgenomen. Mogelijks accommoderen brownfieldprojecten een intensiever economisch programma op de herontwikkelde ruimte. Er zijn echter geen data beschikbaar om hier uitspraken over te doen. De 15 casestudies (zie deel 2) suggereren wel dat ook hier het saldo voor economie negatief is.

Desalniettemin moet deze evolutie genuanceerd worden. Ook na herbestemming blijft meer dan de helft van de oppervlakte bestemd voor economische functies, terwijl ook gemengde bestemmingen vaak ruimte voorzien voor bedrijvigheid in combinatie met andere functies. Het brownfieldconvenantenbeleid draagt dus nog steeds bij aan de heractivering van economische sites, maar doet dit steeds vaker vanuit een bredere logica van geïntegreerde gebiedsontwikkeling en ruimtelijke verweving. Economische doelstellingen worden daarbij afgewogen tegenover andere maatschappelijke en ruimtelijke ambities, zoals kernversterking, woonontwikkeling, vergroening, klimaatadaptatie en de creatie van kwalitatieve publieke ruimte (cf. locatiegebonden ontwikkeling).

Figuur 3: Brownfieldconvenanten per type omgeving



Bron: IDEA Consult o.b.v. Ruimterapport 2019

De afname van ruimte voor bedrijvigheid blijft echter een belangrijk aandachtspunt, in het bijzonder voor niet-verweefbare bedrijvigheid (zie ook deel 2 van dit rapport). Zoals duidelijk gesteld in het 'Actieplan Ruimte voor Bedrijvigheid' (Mededeling aan de Vlaamse Regering van 23 mei 2025, als gezamenlijk initiatief van VLAIO en departement Omgeving) staat de ruimte voor bedrijvigheid in Vlaanderen sterk onder druk. Vooral voor ruimte-intensieve, logistieke of milieubelastende activiteiten blijkt het steeds moeilijker om geschikte locaties te vinden. In dat opzicht creëert de verschuiving van monofunctionele economische bestemmingen naar gemengde ontwikkelingen ook spanningen met bredere Vlaamse beleidsdoelstellingen rond ruimte voor bedrijvigheid.

Vanuit die context rijst de vraag in welke mate het Brownfieldconvenantenbeleid vandaag voldoende actief stuurt op het behoud of de creatie van dergelijke locaties. Verschillende respondenten wijzen erop dat de uiteindelijke programmatie van brownfieldsites in de praktijk vaak sterk wordt bepaald door de financiële argumenten van ontwikkelaars. Daardoor bestaat het risico dat economische functies, zeker wanneer ze minder rendabel of moeilijker verweefbaar zijn, geleidelijk plaats maken voor woonontwikkeling of andere financieel aantrekkelijkere programma's.

Indien de Vlaamse overheid de voorwaarde van economische herontwikkeling sterker wil operationaliseren, zou ze ontwikkelaars binnen brownfieldprojecten kunnen verplichten systematisch hun financiële haalbaarheidsberekeningen te delen met projectplatform en -stuurgroep. Dat zou publieke partners meer inzicht kunnen geven in de argumentatie achter programmatische keuzes en toelaten om gericht te onderzoeken welke economische functies alsnog realiseerbaar zijn. Verschillende gesprekspartners wezen er daarbij op dat de zogenaamde "vastgoedladder" vandaag soms vrij snel leidt tot de conclusie dat economische invullingen financieel niet haalbaar zijn, zonder dat alternatieve configuraties of faseringen grondig onderzocht worden. Tegen de achtergrond van de toenemende schaarste aan ruimte voor bedrijvigheid groeit daardoor de verwachting dat het Brownfieldconvenantenbeleid in de toekomst mogelijk explicieter zal moeten afwegen welke sites prioritair ingezet worden voor economische activiteiten en welke sites eerder ruimte bieden voor verweven of andere stedelijke functies.

Maatschappelijke en ecologische effecten

Naast economische effecten beoogt het Brownfieldconvenantenbeleid ook belangrijke maatschappelijke, ruimtelijke en ecologische effecten. In de eerste plaats wil het instrument bijdragen aan duurzamer ruimtegebruik door reeds aangesneden, verwaarloosde of onderbenutte terreinen opnieuw in gebruik te nemen en zo bijkomende openruimte-inname te vermijden (cf. doelstellingen). Verschillende respondenten koppelen Brownfieldconvenanten expliciet aan de bredere bouwshift- en verdichtingsopgave in Vlaanderen. Vooral in stedelijke contexten worden brownfields beschouwd als strategische locaties voor kernversterking, functieverweving en kwalitatieve reconversie.

De maatschappelijke en ecologische ambities van Brownfieldconvenanten zijn de voorbije jaren bovendien duidelijk verbreed. Waar de focus oorspronkelijk sterk lag op bodemsanering en reconversie van vervuilde industriële sites, wordt vandaag steeds meer aandacht besteed aan duurzaamheid, klimaatadaptatie en ook leefkwaliteit. Dat blijkt onder meer uit de introductie van de duurzaamheidsnota in 2018 (8^{ste} oproep), waarin projecten reeds bij aanvraag worden bevraagd over duurzaamheidsambities. Deze kunnen betrekking hebben op aspecten als ontharding, waterbeheer, energie, biodiversiteit, circulair materiaalgebruik, sociale meerwaarde en klimaatbestendigheid. Uit de interviews blijkt dat veel stakeholders Brownfieldconvenanten net zien als een geschikt instrument om dergelijke ambities geïntegreerd te realiseren, omdat het convenantenmodel toelaat om verschillende beleidsdomeinen en actoren rond één project samen te brengen.

Niettemin tonen de interviews en werksessies dat deze duurzaamheidsambities vandaag nog niet altijd even systematisch worden aangestuurd of opgevolgd. Verschillende respondenten wijzen erop dat de duurzaamheidsnota nog relatief vrijblijvend blijft en dat de nodige expertise niet altijd structureel aanwezig is of dat er geen eigenaarschap van wordt opgenomen binnen projectplatformen of stuurgroepen om systematisch op duurzaamheid te gaan sturen. Ook hier geldt (net als voor economische ambities) dat geen ondergrens werd bepaald voor duurzaamheidsambities. Hierdoor is de duurzame (her)ontwikkeling voorwerp van de onderhandeling met actoren.

De vergelijking met de subsidie “(her)aanleg bedrijventerreinen” van VLAIO is daarbij interessant. Terwijl duurzaamheid binnen Brownfieldconvenanten vandaag vooral via overleg en onderhandeling wordt gestimuleerd, koppelt het subsidiebesluit steun expliciet aan concrete duurzaamheids- en klimaatvoorwaarden. Dat toont aan dat de Vlaamse overheid binnen verwante instrumenten vandaag al veel verder gaat in het operationaliseren en afdwingbaar maken van duurzaamheidsambities. Het brownfieldconvenant doet dit niet expliciet. In artikel 9.8 van de standaardtekst staat vandaag: "Wanneer de realisatie van het Brownfieldproject geheel of gedeeltelijk de aanleg van bedrijventerrein impliceert waarin eveneens nieuw openbaar domein wordt opgenomen, dan verbinden de Partijen er zich toe het bedrijventerrein kwaliteitsvol en duurzaam te ontwikkelen. De voorwaarden inzake inrichting, uitgifte en terreinbeheer zoals opgenomen in de op dat ogenblik geldende subsidieregeling(en) voor de aanleg van bedrijventerreinen – ongeacht of deze subsidies worden aangevraagd voor het voorliggend Convenant – zijn daarbij richtinggevend." De voorwaarden zijn dus in geen geval bindend.

Box 1: Duurzaamheidsverplichtingen in kader van de subsidie '(her)aanleg bedrijventerreinen'

Het subsidiebesluit voor de (her)aanleg van bedrijventerreinen koppelt subsidies expliciet aan kwaliteitsvoorwaarden inzake duurzaamheid, klimaatneutraliteit en zorgvuldig ruimtegebruik. Projecten moeten aantonen dat het (her)aangelegde bedrijventerrein duurzaam ingericht, uitgegeven en beheerd wordt én klimaatneutraal functioneert.

Het subsidiebesluit en de handleiding voor aanvragers vertalen deze principes vervolgens in zeer concrete verplichtingen. Zo moeten ontwikkelaars:

- kandidaat-bedrijven verplichten extern advies in te winnen over verticale verdichting en meerlagig ruimtegebruik (bv. stapelen van productie, opslag of parkeren);
- een uitgiftebeleid voeren dat structurele leegstand en individuele uitbreidingsreserves vermijdt;
- dakoppervlakken benutten voor groendaken, hemelwateropvang, hernieuwbare energie of andere functies;
- parkeerinfrastructuur, buffering, logistiek en personeelsvoorzieningen maximaal collectief organiseren;
- verharding beperken en waterdoorlatende materialen gebruiken;
- onnodige verharding ontharden;
- een geïntegreerd groenplan uitwerken met aandacht voor biodiversiteit;
- waterlopen maximaal openhouden of herstellen in hun natuurlijke bedding;
- maatregelen nemen rond infiltratie, buffering en hergebruik van hemelwater;
- kandidaat-bedrijven verplichten extern advies in te winnen over hernieuwbare energie en CO₂-neutraal elektriciteitsverbruik.

Daarnaast verplicht het besluit ook de opmaak van een geïntegreerd (her)inrichtingsplan, uitgifteplan en beheerplan. Daarin moeten onder meer maatregelen opgenomen worden rond klimaatbestendigheid, ecologie, integraal waterbeheer, duurzame mobiliteit, beeldkwaliteit, veiligheid en duurzaam beheer van zowel openbaar als privédomein.

Deze voorwaarden zijn niet louter aanbevelingen, maar subsidievoorwaarden waaraan projecten moeten voldoen om steun te verkrijgen.

In interviews en workshops werd daarom gepleit voor een sterkere inhoudelijke opvolging van duurzaamheidsdoelstellingen gedurende het volledige traject van Brownfieldprojecten. Respondenten suggereerden onder meer om de duurzaamheidsnota minder vrijblijvend te maken, bijvoorbeeld via minimale duurzaamheidscriteria, thematische checklists, gebruik van GRO⁶ of andere duurzaamheidsmeters (en kennisopbouw daarvan bij betrokkenen) of de invoering van tussentijdse evaluatiemomenten over duurzaamheid tijdens de uitvoering van projecten. Daarnaast werd gewezen op de mogelijkheid om binnen projectplatformen en -stuurgroepen systematischer duurzaamheids- en klimaatexpertise te betrekken, bijvoorbeeld rond waterbeheer, ontharding, energie, circulariteit of biodiversiteit.⁷ Ook een actievere sturing vanuit de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld via voorbeeldprojecten, richtlijnen of gerichte prioriteiten binnen oproepen) werd regelmatig genoemd.

Daarbij werd benadrukt dat Brownfieldconvenanten een veel grotere rol kunnen spelen in maatschappelijke transitie rond energie, circulariteit, klimaatadaptatie en duurzaam ruimtegebruik. In de workshop werd dit samengevat in de ambitie om te evolueren “van brownfield naar brightfield”. Brownfieldprojecten zouden daarbij expliciet kunnen worden ingezet als geïntegreerde en toekomstgerichte voorbeeldprojecten voor duurzame gebiedsontwikkeling in Vlaanderen. Respondenten benadrukten dat Brownfieldconvenanten op termijn meer zouden kunnen functioneren als een kwaliteitslabel voor projecten die state-of-the-art

⁶ Zoals GRO zelf stelt op haar website, is het een duurzaamheidsmeter voor bouw- en renovatieprojecten en wil het dienstdoen instrument om duurzaamheidsambities te concretiseren en objectiveren binnen overheidsopdrachten, m.n. om minimale duurzaamheidseisen vast te leggen in een opdracht; om ervaring van inschrijvers met duurzaamheid te checken; voor beoordeling van gunningscriteria in een bestek of opdracht; om communicatie te voeren en zelfs om projecten op te volgen. Zie gro-tool.be.

⁷ Sinds de 10^{de} oproep (2020) geldt deze voorwaarde al voor actoren in ‘omvangrijke projecten’: “Voor omvangrijke projecten met grote impact op de omgeving wordt aangemoedigd dat de indiener binnen zijn team zelf expertise voorziet om het kwaliteitsniveau, de duurzaamheid en de positieve impact van het project te verhogen en op te volgen.”

duurzaamheidsambities toepassen, bijvoorbeeld inzake circulariteit, energiedelen, ontharding, waterbeheer, klimaatadaptatie, multifunctioneel ruimtegebruik en innovatieve samenwerkingsvormen tussen publieke en private actoren. Net de geïntegreerde werking van Brownfieldconvenanten, waarbij verschillende beleidsdomeinen, administraties en private actoren samen rond één project onderhandelen, wordt daarbij gezien als een belangrijke hefboom om dergelijke complexe duurzaamheidsambities ook effectief geïntegreerd te realiseren.

Zo'n branding van Brownfieldprojecten (als 'brightfields') zou ook tegemoetkomen aan de bezorgdheid van enkele respondenten dat de naam 'Brownfieldconvenant' vervuild is en de tolerantie voor (en vermarkting van) projecten bemoeilijkt. De benaming als 'Brownfield' legt voor het bredere publiek de nadruk op de (historische) vervuiling, eerder dan op de positieve herontwikkeling.

Tegelijk maakt de evaluatie duidelijk dat de verdere sturing op duurzaamheid van Brownfieldconvenanten uiteindelijk ook een belangrijke beleidskeuze inhoudt. Hoe sterker duurzaamheid, klimaatneutraliteit en ruimte-efficiëntie expliciet worden verankerd in het instrument, hoe meer ook moet worden nagedacht over de verhouding tussen flexibiliteit, maatwerk en afdwingbaarheid. Net die spanning tussen open onderhandeling enerzijds en gerichte sturing anderzijds lijkt vandaag één van de centrale toekomstvragen van het Brownfieldconvenantenbeleid.

Een sterkere duurzaamheidssturing is bovendien niet alleen een inhoudelijke, maar ook een organisatorische keuze. Verschillende van de hierboven geschetste pistes impliceren immers een meer intensieve beoordeling, opvolging en monitoring van projecten, evenals een grotere betrokkenheid van thematische experts gedurende het volledige traject. De ambitie om duurzaamheid nadrukkelijker te verankeren in het instrument kan daarom niet los worden gezien van de middelen die beschikbaar zijn om deze ambitie ook daadwerkelijk te ondersteunen.

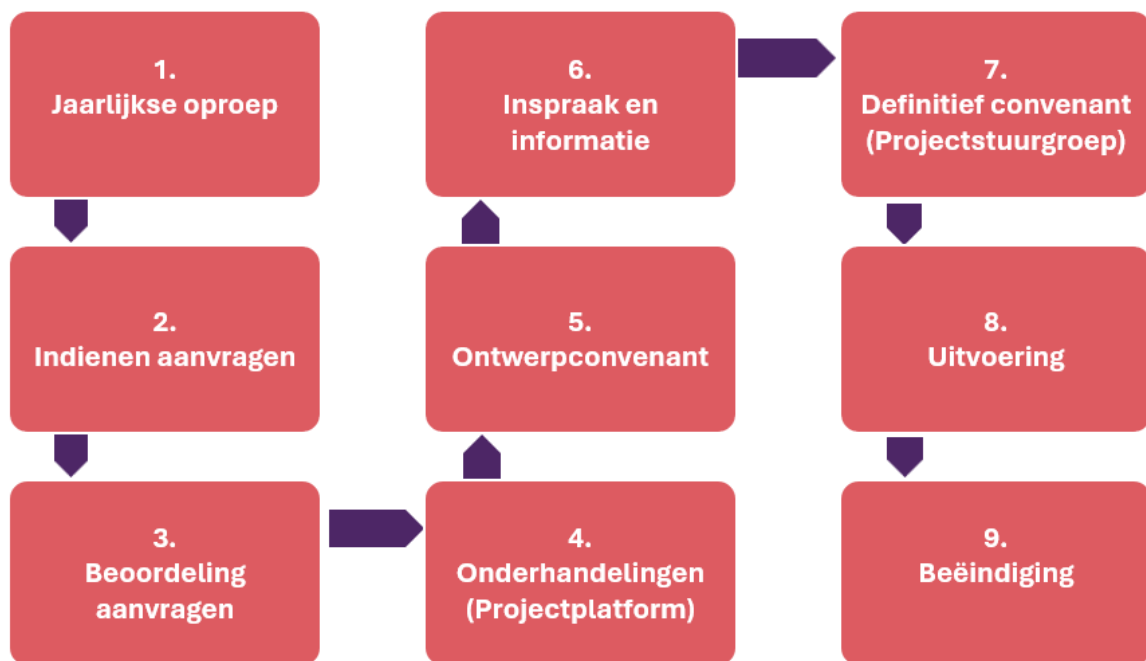
Proces van het Brownfieldconvenant

In dit hoofdstuk brengen we het proces en mogelijke knelpunten van het Brownfieldconvenantenbeleid in kaart.

We bespreken de verschillende processtappen van een brownfieldconvenant: van de pre-projectfase tot de (al dan niet) succesvolle beëindiging van het convenant. We onderscheiden hierbij 9 stappen, zoals weergegeven in Figuur 4.

In wat volgt lichten we per stap kort de werking per stap toe zoals deze door de jaren heen is gegroeid en waarin formele (decretaal bepaalde) stappen worden aangevuld met goede praktijken. Net als in vorig hoofdstuk, vullen we deze bespreking aan met aanduiding van knelpunten en mogelijke verbeterpunten. Betrokkenen geven zelf aan dat de huidige werkwijze, waarin de voorgeschreven procedure werd aangevuld met informele praktijken, enerzijds veel flexibiliteit biedt om om te gaan met de complexe vraagstukken waar brownfieldconvenanten over gaan. Anderzijds, zo geeft men aan, spelen wel degelijk vragen over transparantie, kennisdeling en 'goed bestuur' in de procedure.

Figuur 4: Proces van de brownfieldwerking



Bron: IDEA Consult

Jaarlijkse oproep

De toegang tot het Brownfieldconvenantenbeleid verloopt via periodieke oproepen tot indiening van projecten. De eerste oproepen vonden plaats in 2007, 2010 en 2012. Sindsdien wordt nagenoeg jaarlijks minstens één oproep gelanceerd, conform de bepalingen van het Brownfielddecreet – enkel in 2016 werd geen oproep gelanceerd.

Sinds de decreetswijziging in 2016 en het Uitvoeringsbesluit herneemt elke oproep de algemene ontvankelijkheids- en gegrondheidscriteria uit het Brownfielddecreet en het uitvoeringsbesluit, zoals de definitie van een brownfield, de vereiste faciliterende meerwaarde van een convenant, de nood aan gecoördineerd overheidsoptreden en minimale vereisten inzake eigendomscontrole over het projectgebied.

Daarnaast bevatten de oproepen telkens oproepspecifieke criteria die doorheen de tijd zijn geëvolueerd in functie van veranderende beleidsprioriteiten.

Box 2: Evolutie van de oproepspecifieke criteria

Waar de eerste oproepen (1 en 2) nog geen expliciete oproepspecifieke criteria bevatten en projecten in essentie werden beoordeeld op hun faciliterende nood en haalbaarheid, kwam vanaf de derde oproep (2012) een duidelijke nadruk te liggen op economische herontwikkeling. Projecten op bedrijventerreinen moesten volgens de derde t.e.m. zesde oproep minstens 2 hectare beslaan en multifunctionele projecten kwamen enkel nog in aanmerking indien zij een belangrijk aandeel economische activiteiten bevatten. Voor stads- en dorpskernprojecten zonder substantiële economische functie moest expliciet gemotiveerd worden waarom een economische (neven)functie niet haalbaar was, bijvoorbeeld via een RUP of masterplan.

In de vijfde oproep (2014) werd deze **ECONOMISCHE FOCUS** verder aangescherpt. Daarin werd expliciet gesteld dat multifunctionele projecten of stads- en dorpskernprojecten enkel nog mogelijk waren “mits 50% van de vloeroppervlakte van alle in het projectgebied opgetrokken gebouwen na herontwikkeling een economische bestemming krijgt”. Waar eerdere oproepen dus nog meer ruimte lieten voor gemengde projecten, werd vanaf dan sterker gestuurd op effectieve economische activering van de site. In de zesde oproep (2015) bleef deze economische focus behouden, al werd opnieuw meer ruimte gelaten voor multifunctionele projecten, zolang maar “een belangrijk aandeel aan economische activiteiten” aanwezig was.

Met de zevende oproep (2017) werden voor het eerst inhoudelijke criteria gekoppeld aan **RUIMTELIJK BELEID**, mobiliteit en duurzaamheid. Projecten moesten vanaf dan aantonen hoe zij bijdragen aan ruimtelijk rendement, afgestemd zijn op de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau van de locatie, inzetten op aangepaste bedrijfshuisvesting en rekening houden met multimodale bereikbaarheid. De oproepen differentieerden daarbij expliciet volgens ligging. Op goed ontsloten locaties met hoge knooppuntwaarde werd een mix van verweefbare economische activiteiten en stedelijke functies verwacht. Multimodaal ontsloten terreinen moesten prioritair inzetten op logistieke en industriële activiteiten, terwijl slecht ontsloten sites eventueel gedeeltelijk konden worden herbestemd naar open ruimte, waterbeheer, biodiversiteit of energieproductie. In dezelfde oproep verscheen ook voor het eerst expliciete aandacht voor voormalige stortplaatsen en duurzaam voorraadbeheer.

Vanaf oproep 8 (2018) werd duurzaamheid verder geformaliseerd. Sinds de zevende oproep moest men al een ‘duurzaamheidsmeter’ (BREEAM, MMG-tool, Flaminco,...) voorstellen, waarmee ‘een optimalisatietraject uitgezet kon worden op maat van het specifieke project indien tijdens de beoordeling blijkt dat dit opportuun geacht wordt’. Vanaf 2018 moesten projectindieners verplicht een **DUURZAAMHEIDSNOTA** toevoegen waarin zij hun duurzaamheidsambities doorheen het volledige herontwikkelingsproces toelichten, aangevuld met een zelf gekozen duurzaamheidsmeter. Via deze duurzaamheidsmeter moest de indiener indicatief aantonen welk ambitieniveau het project nastreefde op vlak van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. De meter diende daarbij als leidraad om de duurzaamheidsambities van het project te concretiseren en tijdens de onderhandelings- en uitvoeringsfase op te volgen en eventueel bij te sturen. Daarnaast werden projecten aangemoedigd die bedrijfsvastgoed voorzien én die inzetten op de principes van Industrie 4.0. Circulaire activiteiten, energieproductie, pop-upfuncties of startersruimtes werden expliciet aangemoedigd als tijdelijke invulling (gezien de lange looptijd) en als opstap naar definitieve herontwikkeling. Ook het beheer op lange termijn kreeg meer aandacht, onder meer via fondsvorming, beheerstructuren, terugkoopmechanismen en voorwaarden bij doorverkoop.

In oproep 10 (2020) werden deze principes verder geconcretiseerd en explicieter gekoppeld aan het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), een lijn die vervolgens werd doorgetrokken in de oproepen 11 tot

en met 13. Projecten moesten aantonen hoe zij bijdragen aan kwaliteitsvol ruimtelijk rendement en toekomstbestendige gebiedsontwikkeling, rekening houdend met de ligging, knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau van de site. Daarbij werd expliciet verwezen naar de 10 kernkwaliteiten uit de strategische visie van het BRV, die als leidraad moesten dienen bij de opmaak van de duurzaamheidsnota. De oproepen legden bijkomend nadruk op klimaatadaptatie, circulaire economie, multimodaliteit, verweefbaarheid, tijdelijke invullingen en duurzaam lange termijnbeheer. Ook werd sterker ingezet op kwalitatieve inrichting en op het realiseren van toekomstgerichte vormen van bedrijfshuisvesting afgestemd op de regionale behoefte. Voor omvangrijke projecten met grote impact op de omgeving werd bovendien aangemoedigd om binnen het projectteam expertise te voorzien rond duurzaamheid, kwaliteitsbewaking en impactopvolging.

De oproepen 14 (2023) en 15 (2024) verdiepen deze evolutie verder en positioneren brownfieldherontwikkeling explicieter als hefboom voor bredere maatschappelijke transitie. Daarbij wordt nadrukkelijk aangesloten bij beleidskaders zoals de bouwshift, Visie 2050 en de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO4). Naast ruimtelijk rendement en economische activering wordt sterker ingezet op klimaatbestendigheid, natuurgebaseerde oplossingen, groenblauwe netwerken, circulair bouwen en duurzaam materiaalgebruik. Ook de rol van brownfieldprojecten in toekomstgericht ruimtegebruik, duurzame mobiliteit en de transitie naar een circulaire economie wordt explicieter benoemd. Deze elementen worden daarbij doorgaans geformuleerd als inhoudelijke verwachtingen en beoordelingscriteria, eerder dan als strikt afdwingbare voorwaarden.

Vorbereiding oproep

De jaarlijkse oproep (voorwaarden en doelstellingen) wordt voorbereid door de Brownfieldcel in overleg met het kabinet van de Vlaamse minister bevoegd voor Economie. Ook de Ambtelijke Werkgroep, met vertegenwoordiging van de betrokken administraties, wordt in deze fase geconsulteerd. Na overleg tussen het kabinet en de Brownfieldcel stelt het Permanent Secretariaat een ontwerptekst op voor publicatie in het Belgisch Staatsblad.

De nieuwe oproep wordt vervolgens ter kennisname voorgelegd aan de Vlaamse Regering via een mededeling. Bij deze mededeling worden zowel de ontwerptekst voor het Belgisch Staatsblad als het sjabloon voor het aanvraagdossier gevoegd. Na de kennisgeving aan de Vlaamse Regering volgt de publicatie van de oproep in het Belgisch Staatsblad.

Uit de evaluatie blijkt dat de inhoudelijke of programmatische sturing van de oproepen vandaag relatief beperkt blijft. Hoewel de oproepen doorheen de tijd duidelijk inhoudelijker zijn geworden en steeds meer beleidsdoelstellingen rond ruimtelijk rendement, duurzaamheid en circulaire economie bevatten, ervaren verschillende respondenten dat de Brownfieldconvenanten nog slechts in beperkte mate doelgericht worden ingezet om specifieke Vlaamse beleidsprioriteiten of strategische sites te realiseren.

Bij betrokkenen leeft de overtuiging dat een meer programmatische werking kansen kan bieden om strategische transitie gerichter te ondersteunen en sterker te sturen op sites met een hoge maatschappelijke of ruimtelijke hefboomwaarde. Volgens verschillende respondenten activeert de huidige open oproepwerking vooral projecten waarvoor reeds initiatiefnemers, eigenaars of ontwikkelingsdynamiek aanwezig zijn. Daardoor blijven bepaalde gebieden, waar de herontwikkelingsnood nochtans groot kan zijn, vandaag buiten beeld omdat daar geen brownfieldprojecten worden aangemeld. In dat verband wordt gesproken over “blinde vlekken” binnen de huidige werking. Een meer programmatische aanpak zou toelaten om dergelijke strategische gebieden proactiever te identificeren en gerichter in beweging te brengen vanuit Vlaamse beleidsprioriteiten. Zo kunnen projecten ook echt gecreëerd of gestimuleerd worden, doordat ze actoren aanzetten om nieuwe projectideeën uit te werken rond specifieke maatschappelijke uitdagingen of thema's, in plaats van enkel in te spelen op initiatieven vanuit de markt. Verschillende respondenten verwezen daarbij ook naar strategische gronden of sites van publieke actoren zoals De Vlaamse Waterweg,

De Lijn, NMBS of Infrabel, waar een meer actieve en doelgerichte herontwikkelingsaanpak bijkomende opportuniteiten zou kunnen creëren.

Andere respondenten pleitten ervoor om meer gebiedsgericht te werken. Daarbij ligt de nadruk minder op individuele brownfieldsites en meer op de samenhang en ontwikkelingslogica van ruimere gebieden. Volgens respondenten zou een dergelijke aanpak kunnen vermijden dat grotere zones versnipperd of gefragmenteerd worden ontwikkeld en meer mogelijkheden bieden om infrastructuur, open ruimte, mobiliteit, waterbeheer of economische ontwikkeling geïntegreerd te benaderen.

Die ideeën, hoewel ze waardevol zijn, komen niet zonder beperkingen. We onderscheiden er 6:

- De huidige open oproepwerking laat toe om flexibel in te spelen op opportuniteiten vanuit private en publieke actoren en maatwerk mogelijk te maken afhankelijk van de context van de site. Ze zorgt ervoor dat alle **RIJPE DOSSIERS** gehonoreerd kunnen worden op moment van investering. Die werking als ‘uniek loket’ waar alle vragen worden gecapteerd is net één van de sterktes van het instrument.
- Een meer programmatische of doelgerichte werking veronderstelt een **SYSTEMATISCHE INVENTARISATIE VAN (POTENTIËLE) BROWNFIELDS**, maar eerdere inventarisatie-oefeningen tonen tegelijk aan hoe complex dit is. Reeds naar aanleiding van de evaluatie van het Brownfielddecreet in 2011 werd aanbevolen om werk te maken van een inventaris van brownfields, onder meer om een meer gedifferentieerd ondersteuningsbeleid mogelijk te maken en strategische prioriteiten beter te kunnen bepalen. In de periode 2013-2018 werd daarom een GIS-oefening ontwikkeld waarin verschillende databronnen rond bodemverontreiniging, leegstand, verwaarlozing en problematische bedrijventerreinen werden samengebracht. De evaluatie van deze oefening maakte echter duidelijk dat brownfields zich moeilijk laten vatten in een geautomatiseerde inventaris. De complexe en vaak contextspecifieke problematieken die brownfieldontwikkeling belemmeren, zijn slechts gedeeltelijk beschikbaar in bestaande databanken. Daardoor bleken sommige brownfieldprojecten niet in de inventaris voor te komen, terwijl omgekeerd ook sites werden geïdentificeerd die niet aan de decretale definitie van een brownfield voldeden. Een programmatische aanpak vereist daarom niet alleen de opmaak van een inventaris met potentiële brownfieldsites, maar ook de regelmatige actualisering van deze lijst én de correcte interpretatie ervan – namelijk dat deze lijst niet exhaustief is of zelfs kan zijn.
- Er werd meermaals op gewezen dat zo’n meer sturende werking **EEN STERKERE VOORAFGAANDE VISIEVORMING** vereist over de gewenste ontwikkeling en bestemming van strategische gebieden. Dit niet enkel tussen entiteiten van de Vlaamse overheden onderling, maar ook samen met lokale besturen, om samen een geïntegreerde visie uit te werken. Dat zijn al snel tijdrovende en arbeidsintensieve trajecten – die desondanks wel voor enorme versnelling kunnen zorgen in uitvoering.
- Die visievorming vereist ook een andere rol en **WERKING VAN DE BROWNFIELDCEL**. Vandaag werkt de Brownfieldcel vooral ‘dossiergericht’ en reactief, terwijl een meer programmatische of gebiedsgerichte aanpak meer strategische gebiedsregie, actieve terreinbenadering en programmatische planning zou vragen. Daarbij wordt onder meer verwezen naar mogelijke inspiratie vanuit andere gebiedsgerichte werkingen, zoals de AGNAS-processen, ENA-trajecten of de openruimtetewerking. Verschillende betrokkenen benadrukken daarnaast dat de huidige dossiergerichte rol van de Brownfieldcel wel degelijk belangrijk blijft, onder meer om dossiers te kunnen escaleren, sneller afstemming te organiseren tussen betrokken administraties en via het netwerk van de Brownfieldcel oplossingen te zoeken voor complexe projecten. Sommigen suggereren daarom eerder een aanvullende strategische of beleidsmatige rol voor de Brownfieldcel, bijvoorbeeld via adviesverlening over wetgeving of instrumenten rond brownfield- en gebiedsontwikkeling.
- Daarnaast wordt erop gewezen dat een thematische of doelgerichte oproepwerking enkel geloofwaardig is wanneer daar ook **AANGEPASTE INCENTIVES** of voordelen tegenover staan, bijvoorbeeld via bijkomende subsidies of gerichte ondersteuningsmaatregelen.

- Tot slot is het belangrijk er rekening mee te houden dat een meer sturende aanpak, waarbij de overheid zelf specifieke doelsites of prioritaire gebieden zou aanduiden, bovendien een andere juridische context kan creëren. Wanneer de overheid zeer gericht bepaalde sites of ontwikkelingen zou aansturen, zou de huidige logica van een open oproep kunnen verschuiven richting die van een **OVERHEIDSOPDRACHT**, waarbij voor de aangeduide sites of gebieden ook voldoende offertes moeten worden ontvangen enz.

Lancering oproep

De definitieve jaarlijkse projectoproep wordt door het Permanent Secretariaat gelanceerd via de website van VLAIO, samen met het digitale indieningsplatform. Potentiële indieners vinden op de website:

- het aanvraagformulier;
- ondertekeningsformulieren voor de niet-penvoerende actoren;
- een model voor de PowerPointpresentatie van het project;
- een model voor het financieel plan (optioneel sjabloon);
- de handleiding voor de opmaak en indiening van het dossier.

Na publicatie wordt de oproep gericht gecommuniceerd naar publieke en private ontwikkelaars om hen te informeren over de nieuwe oproep, de inhoudelijke accenten en de indieningsperiode. Ook lokale besturen worden rechtstreeks aangeschreven, onder meer om hen te informeren over de rol die zij kunnen opnemen bij de totstandkoming van brownfieldprojecten op hun grondgebied. Occasioneel worden daarnaast bijkomende infosessies georganiseerd.

Tegelijk geven verschillende respondenten aan dat de communicatie naar lokale besturen, eigenaars en ontwikkelaars vandaag nog relatief beperkt blijft en dat vaak dezelfde groep van actoren terugkeert binnen de oproepen. Volgens sommige respondenten bereikt het instrument daardoor onvoldoende nieuwe initiatiefnemers of gebieden waar vandaag weinig herontwikkelingsdynamiek aanwezig is.

In dat verband wordt ook gewezen op een mogelijke sterkere rol voor de accountmanagers van VLAIO. Respondenten zien voor hen potentieel een belangrijkere rol weggelegd in de sensibilisering van lokale besturen rond Brownfieldconvenanten en in een vroegere pre-projectfase als antennefunctie tussen verschillende overheden en initiatiefnemers. Accountmanagers zouden daarbij opportuniteiten sneller kunnen detecteren, actoren kunnen doorverwijzen naar Brownfieldconvenanten of andere instrumenten en subsidies, en vroegtijdig afstemming kunnen helpen organiseren tussen betrokken administraties en overheden.

Sinds de 13de oproep kunnen dossiers doorlopend worden ingediend. Toch worden nog steeds twee indieningsperiodes onderscheiden in functie van de gegroepeerde beoordeling van dossiers. Actoren ervaren deze werkwijze als positief, omdat ze hen toelaat om afspraken, overdrachten en projectvoorbereiding goed te timen.

Indienen van de aanvragen

Het indienen van een aanvraag gebeurt via het digitale indieningsplatform op de website van VLAIO. De aanvraag gaat vergezeld van:

- volledig en correct ingevuld aanvraagformulier;
- financieel plan dat de haalbaarheid van het project aantoont;
- een overzicht van gerealiseerde projecten en de expertise van het projectteam;
- beschikbare documenten over (mogelijke) bodemverontreiniging, indien van toepassing;

- projectpresentatie voor toelichting aan de beoordelaars;
- instemming of medewerking van de houders van zakelijke rechten op minstens 70% van de projectgronden;
- motivering indien cruciale projectpercelen ontbreken in de aanvraag;
- een recent (maximaal twee maanden oud) kadastraal plan en legger, aangevuld met eigendomstitels bij afwijkingen;
- schriftelijk bewijs van kennisname en bereidheid tot samenwerking van de betrokken gemeente(n).

Eén van de indienende actoren moet daarbij optreden als aanspreekpunt voor het verdere verloop van het dossier. In de aanvraag wordt deze actor aangeduid als penvoerende actor.

Beoordeling van de aanvragen

Vervolgens worden de aanvragen beoordeeld door het Permanent Secretariaat, hierbij ondersteund door de Ambtelijke Werkgroep (voor het gegrondheidsonderzoek). Deze fase neemt doorgaans zo'n 6-8 weken in beslag. Tabel 8 geeft een overzicht van de verschillende beoordelingsstappen.

Tabel 8: Stapsgewijze beoordeling van de aanvragen

Stap beoordeling	Inhoud	Verantwoordelijke
Volledigheidsonderzoek	Controle of alle vereiste documenten en bijlagen werden aangeleverd. Indien stukken ontbreken of onvolledig zijn, kunnen deze binnen circa tien kalenderdagen worden aangevuld.	Permanent Secretariaat
Publicatie projectgebied	Voor volledig verklaarde dossiers wordt een afbakeningsplan van het projectgebied opgemaakt en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Eigenaars en andere zakelijk gerechtigden die de aanvraag niet mee ondertekenden, worden aangeschreven en kunnen bezwaar indienen tegen opname van hun perceel in het projectgebied.	Permanent Secretariaat, GIS-medewerker
Behandeling bezwaarschriften	Beoordeling van eventuele bezwaren tegen opname van percelen in het projectgebied.	Permanent Secretariaat
Ontvankelijkheidsonderzoek	Controle of het projectgebied voldoet aan de decretale definitie van een brownfield en of het dossier volledig is. Daarnaast stemt de indiener in met een onderzoek naar de kredietwaardigheid.	Permanent Secretariaat

Opmaak Projectfiches	Voor elk dossier wordt een projectfiche opgesteld met de belangrijkste kenmerken van het project. De leden van de Ambtelijke Werkgroep vullen deze aan vanuit hun beleidsdomein	Permanent Secretariaat, Ambtelijke Werkgroep accountmanagers
Projectpresentatie	Indieners lichten hun project toe aan de Ambtelijke Werkgroep, onderhandelaars en accountmanagers. Er is mogelijkheid voor vraag en antwoord	Projectindieners Permanent Secretariaat Accountmanager
Gegrondeidsonderzoek	Beoordeling van de projecten op basis van de gegrondeidscriteria ('faciliterende meerwaarde') en de specifieke oproepvoorwaarden. Voor deze beoordeling verzamelt het Permanent Secretariaat alle adviezen van de verschillende overheden en bundelt deze in de projectfiches. De aangepaste fiches worden dan finaal besproken in overleg met de Ambtelijke Werkgroep.	Permanent Secretariaat, Ambtelijke Werkgroep
Advies en beslissing	Het Permanent Secretariaat bundelt de adviezen in een nota aan de minister bevoegd voor Economie, die beslist over de voorlopige ontvankelijkheid en gegrondeid van de dossiers.	Permanent Secretariaat, minister bevoegd voor Economie
Remediëring	Voor voorlopig onontvankelijke of ongegronde dossiers kan een remediëringstermijn van 30 dagen worden toegekend waarbinnen een aangepast dossier kan worden ingediend.	Projectindieners, Permanent Secretariaat, Ambtelijke Werkgroep
Toewijzing dossier	Aan goedgekeurde dossiers worden een onderhandelaar en accountmanager toegewezen.	Brownfieldcel, VLAIO

De beoordeling van dossiers steunt sterk op de wisselwerking tussen verschillende beleidsdomeinen binnen de Ambtelijke Werkgroep. Respondenten ervaren deze multidisciplinaire benadering als een belangrijke sterkte van de werking, omdat projecten daardoor niet louter vanuit één beleidslogica worden beoordeeld, maar tegelijk worden afgetoetst aan doelstellingen rond economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit, milieu, waterbeheer, erfgoed en duurzaamheid. Volgens verschillende betrokkenen laat deze werkwijze toe om projecten geïntegreerd en "holistisch" te beoordelen en om reeds vroeg in het traject spanningen of opportuniteiten tussen beleidsdomeinen zichtbaar te maken. Daarbij wordt ook benadrukt dat tijdens de

beoordeling bijkomende aandachtspunten, voorwaarden of ambitieniveaus kunnen worden opgelegd waarmee tijdens de onderhandelingen en de verdere uitwerking van het convenant rekening moet worden gehouden.

Desondanks blijkt uit de evaluatie dat er bij verschillende betrokkenen onduidelijkheid bestaat over de strengheid van de beoordeling en de gehanteerde ondergrens voor goedkeuring. Het overzicht van de verschillende oproepen (zie Tabel 6: Outputs in termen van aantal aanvragen en getekende convenanten) toont dat van de 276 effectieve aanvragen (tot en met de 15^{de} oproep, 2025) uiteindelijk 205 dossiers ontvankelijk en gegrond waren. Dat wijst erop dat projecten niet automatisch doorstromen en dat er in verschillende fasen een inhoudelijke selectie plaatsvindt. Projecten werden ook bijgestuurd. Zo weten we dat bovendien 18 projecten pas na een tweede indiening ontvankelijk en gegrond verklaard, wat erop wijst dat dossiers effectief worden aangepast of herwerkt wanneer zij onvoldoende aansluiten bij de criteria of verwachtingen.

Tegelijk geven respondenten aan dat het centrale gegrondheidscriterium – namelijk dat een brownfieldconvenant een “faciliterende meerwaarde” moet kunnen bieden gelet op de complexiteit van de problematiek – relatief ruim interpreteerbaar blijft en in de praktijk geen zeer scherpe inhoudelijke ondergrens vormt. De beoordeling wordt daardoor eerder ervaren als een proces van afstemming en optimalisatie dan als een uitgesproken selectiemechanisme waarbij projecten frequent principieel worden geweerd.

Daarnaast stellen verschillende respondenten vragen bij de mate waarin de inhoudelijke programmatie van projecten kritisch wordt beoordeeld. Daarbij wordt onder meer verwezen naar projecten met een sterk residentiële invulling. Sommige betrokkenen geven aan dat vandaag niet altijd duidelijk is in welke mate de wenselijkheid van dergelijke programmatorische keuzes systematisch wordt afgewogen tegenover bredere beleidsdoelstellingen rond ruimtelijk rendement, economische functies of strategisch ruimtegebruik.

Onderhandelingen

Na de beslissing over de ontvankelijkheid en gegrondheid van het dossier wordt aan elk project een onderhandelaar toegewezen. Het is de taak van deze onderhandelaar om als neutrale voorzitter alle betrokken partijen samen te brengen in een projectplatform en de standpunten van de betrokken Vlaamse administraties, regisseurs en actoren te verzoenen met het oog op de totstandkoming van een evenwichtig brownfieldconvenant. Tijdens de projectplatformen worden de inhoudelijke aandachtspunten, randvoorwaarden en engagementen besproken en afgestemd. De motivatie bij de beslissing over de ontvankelijkheid en gegrondheid, evenals eventuele bijkomende voorwaarden of aanbevelingen van de Vlaamse administraties, vormen daarbij het vertrekpunt voor de onderhandelingen.

De accountmanager van VLAIO neemt deel aan het projectplatform als vertegenwoordiger van VLAIO en bewaakt daarbij de naleving van de procedures, de beleidsdoelstellingen van VLAIO en de duurzaamheidsambities van het project. Uit de evaluatie blijkt dat het projectplatform door verschillende betrokkenen als een belangrijke meerwaarde van het instrument wordt beschouwd. De onderhandelingen laten toe om reeds in een vroege fase spanningen, randvoorwaarden en verwachtingen tussen verschillende beleidsdomeinen en actoren bespreekbaar te maken. Daarbij wordt vooral de neutrale rol van de onderhandelaar gewaardeerd, omdat deze helpt om administraties en initiatiefnemers dichter bij elkaar te brengen en tot een gezamenlijk gedragen oplossing te komen.

Tegelijk geven betrokkenen aan dat de verwachtingen en randvoorwaarden vanuit de verschillende administraties vandaag niet altijd voldoende transparant zijn bij de start van de onderhandelingen. Hoewel tijdens het beoordelingsproces reeds aandachtspunten en voorwaarden worden verzameld, worden deze niet systematisch integraal gedeeld met de aanvragers. Een mogelijke verbetering zou kunnen zijn dat bij de

beslissing over de ontvankelijkheid en gegrondheid een explicieter onderhandelingskader wordt meegegeven, waarin reeds duidelijker wordt aangegeven welke aandachtspunten, randvoorwaarden of verwachtingen vanuit de verschillende beleidsdomeinen tijdens de onderhandelingen richtinggevend zullen zijn. De onderhandelingen kunnen hier dan richting ontwerpconvenant sterker op inspelen. Aanvullend kan het ook helpen om een traject 'visievorming' expliciet als onderdeel op te nemen binnen de onderhandelingen, waarbij (al dan niet via een raamcontract) ondersteuning kan geboden worden vanuit de administratie – en mits engagement van het lokaal bestuur.

Ontwerpconvenant

Tijdens de onderhandelingen wordt stapsgewijs een ontwerpconvenant opgemaakt op basis van het standaardsjabloon. De ontwerptekst wordt aangepast aan het specifieke project en besproken op de projectplatformen. Daarbij worden onder meer de betrokken actoren en regisseurs, de projectomschrijving, de afbakening van het projectgebied, de engagementen van de verschillende partijen en de looptijd van het convenant vastgelegd. Het ontwerp kan iteratief worden aangepast op basis van opmerkingen van de betrokken partijen tot een finale ontwerptekst wordt goedgekeurd.

De onderhandelaar bewaakt daarbij het onderhandelingsproces en zorgt ervoor dat alle partijen de ontwerptekst hebben doorgenomen en hun akkoord hebben gegeven over het finale voorstel. Bij de bespreking binnen de Brownfieldcel licht de onderhandelaar het ontwerpconvenant toe, met bijzondere aandacht voor eventuele wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke aanvraag en de manier waarop aandachtspunten, aanbevelingen en voorwaarden uit de ontvankelijkheids- en gegrondheidsbeoordeling in het ontwerpconvenant werden verwerkt.

De accountmanager ondersteunt de praktische en administratieve afhandeling van het ontwerpconvenant. Hij of zij verzamelt de bijlagen, bewaakt de administratieve correctheid van het dossier en controleert of alle partijen formeel akkoord zijn gegaan met de ontwerptekst. Daarnaast levert de accountmanager input voor de nota aan de Vlaamse Regering en stemt hij of zij de verdere timing af met het Permanent Secretariaat.

Het Permanent Secretariaat verzorgt de finale redactie van het ontwerpconvenant en controleert de tekst op inhoudelijke en vormelijke correctheid. Daarbij wordt onder meer nagegaan of de projectomschrijving, de betrokken partijen, de afbakening van het projectgebied en de opgenomen engagementen correct en consistent zijn opgenomen in het convenant.

Na de finale redactie wordt het ontwerpconvenant voorgelegd aan de Brownfieldcel. De Brownfieldcel brengt advies uit aan de Vlaamse Regering en gaat daarbij na of de aandachtspunten, aanbevelingen en voorwaarden uit de ontvankelijkheids- en gegrondheidsfase voldoende zijn verankerd in het ontwerpconvenant en of het convenant nog voldoende aansluit bij de oorspronkelijke aanvraag en de doelstellingen van de oproep. In specifieke gevallen (bv. als de aanvraag inhoudelijk wijzigt), kan bijkomend advies worden gevraagd aan de Ambtelijke Werkgroep.

Op basis van het advies van de Brownfieldcel wordt een nota aan de Vlaamse Regering voorbereid. De Vlaamse Regering beslist vervolgens over de principiële goedkeuring van het ontwerpconvenant en vraagt de organisatie van een inspraakvergadering.

Box 3: Stopzetting van de onderhandelingen

Wanneer na een redelijke termijn blijkt dat geen perspectief meer bestaat op het sluiten van een brownfieldconvenant, kan de minister, op gemotiveerd advies van de Brownfieldcel, beslissen om de onderhandelingen stop te zetten. Er zijn 24 stopzettingen gebeurd, waarvan de meest recente dossiers dateren uit de 11e oproep.

Stopzettingen van de onderhandeling worden doorgaans pas overwogen na 4 jaar onderhandelingen. Het initiatief hiervoor vertrekt doorgaans van de onderhandelaar, al dan niet op aangeven van de penvoerende actor (vertegenwoordiger van de indiener(s)). De onderhandelaar licht de Brownfieldcel hierover in en motiveert waarom verdere perspectief bieden tot het sluiten van een brownfieldconvenant.

Indien de stopzetting gebeurt buiten de wil van de penvoerende actor, krijgt deze eerst de mogelijkheid om binnen een termijn van dertig dagen te reageren en alsnog aan te tonen dat de onderhandelingen perspectief bieden op een convenant. Indien dit niet gebeurt, formuleert de Brownfieldcel een advies aan de minister voor definitieve stopzetting van de onderhandelingen. Het Permanent Secretariaat verwerkt dit advies in een nota aan de minister, waarin onder meer de historiek van het dossier, de gevoerde onderhandelingen en de motivering voor de stopzetting worden toegelicht. Bij stopzetting vervallen ook eventuele reeds toegekende voordelen verbonden aan het brownfieldconvenant, zoals de opschorting van verkooprechten.

Informatie- en inspraakvergaderingen

Na de principiële goedkeuring van het ontwerpconvenant door de Vlaamse Regering wordt verplicht een informatie- en inspraakvergadering georganiseerd in de betrokken gemeente(n). De accountmanager en onderhandelaar bepalen hiervoor, in overleg met de betrokken partijen, de datum, locatie en formule van de vergadering. Het ontwerpconvenant wordt publiek aangekondigd via verschillende communicatiekanalen en gedurende de inspraakperiode ter inzage gelegd bij het lokaal bestuur en online gepubliceerd.

Tijdens de inspraakvergadering lichten de betrokken partijen de intenties van het project toe en kunnen buurtbewoners, eigenaars en andere belanghebbenden vragen of opmerkingen formuleren. Schriftelijke reacties kunnen nog gedurende veertien dagen na de vergadering worden ingediend. Alle inspraakreacties worden gebundeld in een verslag dat als basis dient voor de verdere besluitvorming over het definitieve convenant, eventuele aanpassingen en/ of de verdere projectuitvoering.

Uit de evaluatie blijkt dat de huidige inspraakvergaderingen vaak een beperkt bereik en een beperkte inhoudelijke meerwaarde hebben. Verschillende respondenten geven aan dat het project op het moment van de inspraakvergadering vaak nog onvoldoende concreet is uitgewerkt om een echt inhoudelijk debat met de omgeving te voeren. De communicatie beperkt zich daardoor tot intenties en hoofdlijnen, terwijl concrete projectkeuzes nog niet zijn uitgewerkt. Tegelijk wordt benadrukt dat de inspraakvergadering net het eerste formele moment is waarop het Brownfieldconvenant en de herontwikkeling zichtbaar worden voor de omgeving – en is het in lijn met het verdrag van Aarhus ook niet zomaar mogelijk om dit inspraakmoment te laten vallen. Volgens verschillende betrokkenen creëert dit moment wel kansen om sterker in te zetten op kwalitatieve participatie, projectcommunicatie en het zichtbaar maken van de maatschappelijke meerwaarde van de herontwikkeling. Een verbetervoorstel zou zijn om communicatie en participatie minder te koppelen aan de formele convenanttekst zelf, en sterker aan relevante projectmijlpalen en de bredere maatschappelijke winst van de herontwikkeling.

In dat verband wijzen verschillende respondenten trouwens op de bredere nood aan sterkere en meer gestructureerde communicatie rond Brownfieldconvenanten. Het instrument blijft vandaag vaak weinig zichtbaar in externe communicatie over projecten, ook vanuit lokale besturen of projectontwikkelaars. Volgens betrokkenen kan sterker worden ingezet op de branding van Brownfieldconvenanten als beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking van de Vlaamse overheid rond reconversie, duurzaam ruimtegebruik en het aanpakken van complexe herontwikkelingsvraagstukken. In dat kader is er de suggestie van het gebruik van de slogan "van brownfield naar brightfield", waarbij Brownfieldconvenanten sterker zouden kunnen worden gepositioneerd als kwaliteitslabel voor geïntegreerde en duurzame herontwikkeling. Andere voorstellen zijn om communicatieverplichtingen explicieter te verankeren in convenanten, de

ondersteuning van de Vlaamse overheid zichtbaarder te maken in projectcommunicatie en meer pers- en communicatiemomenten te organiseren rond belangrijke projectmijlpalen. Verschillende lokale besturen geven daarnaast aan nood te hebben aan meer ondersteuning en praktische handvaten voor participatie en projectcommunicatie, bijvoorbeeld via een draaiboek of communicatiekader.

Definitief Brownfieldconvenant

Na de inspraakprocedure wordt het definitieve brownfieldconvenant ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Als het openbaar onderzoek geen aanleiding heeft gegeven tot wijzigingen, dan is de Vlaams minister voor economie bevoegd via delegatie om het convenant definitief vast te stellen.

Uitvoering van het convenant

Na de definitieve goedkeuring van het brownfieldconvenant volgt de uitvoeringsfase van het project. Het convenant treedt in werking na volledige ondertekening door alle partijen.

De projectstuurgroep

De opvolging gebeurt via de projectstuurgroep, die minstens eenmaal per jaar samenkomt. De stuurgroep volgt de voortgang van het project op, bespreekt knelpunten en bewaakt de uitvoering van de engagementen uit het convenant. Daarnaast kunnen ook bilaterale overlegmomenten plaatsvinden tussen actoren, regisseurs en de onderhandelaar wanneer bijkomende afstemming nodig is. De onderhandelaar treedt daarbij op als neutrale voorzitter van de stuurgroep en bewaakt het vertrouwen tussen de betrokken partijen. Hij of zij volgt de realisatie van de doelstellingen van het convenant op, faciliteert de samenwerking tussen actoren en regisseurs en treedt indien nodig bemiddelend op bij conflicten of knelpunten.

De accountmanager vervult binnen de stuurgroep verschillende rollen. Hij of zij fungeert als secretaris van de stuurgroep en verzorgt de praktische organisatie, verslaggeving en opvolging van het convenant. Daarnaast vertegenwoordigt de accountmanager binnen de stuurgroep de Vlaamse Regering en bewaakt hij of zij de belangen van het Vlaams Gewest zoals vertaald in de doelstellingen van het convenant en de voorwaarden die tijdens de ontvankelijkheids- en gegrondheidsfase werden opgelegd. Wanneer VLAIO zelf partij is in het convenant, kan de accountmanager bovendien ook optreden als vertegenwoordiger van VLAIO binnen de stuurgroep.

Hier wordt opgemerkt dat de verschillende rollen (zeker die van de accountmanager) in de praktijk niet altijd even duidelijk zijn voor alle betrokken partijen. De accountmanager combineert immers organisatorische ondersteuning, vertegenwoordiging van de Vlaamse Regering en in sommige gevallen ook vertegenwoordiging van VLAIO als convenantspartner. Verschillende respondenten geven aan dat deze rolvermenging niet altijd transparant is voor andere leden van de stuurgroep en dat er nood bestaat aan een duidelijkere afbakening en communicatie van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de opvolgingsstructuur van Brownfieldconvenanten.

De aangepaste frequentie van de projectstuurgroep⁸ wordt door verschillende respondenten positief beoordeeld, omdat hierdoor de administratieve belasting voor de betrokken partijen relatief beperkt blijft. Tegelijk sluit dit aan bij een bredere vaststelling die ook in eerdere fases van het traject naar voren kwam: door de lange doorlooptijd van brownfieldprojecten, personeelwissels, aflopende mandaten en veranderende beleidsprioriteiten blijkt het moeilijk om projecten gedurende vele jaren voldoende hoog op de agenda van alle betrokken partijen te houden. Verschillende betrokkenen benadrukken daarom het

⁸ Projecten die net opstarten of knelpunten ervaren komen vaker per jaar samen (maandelijks, 3-maandelijks, ...). Voor andere projecten kan de opvolging door de stuurgroep vaak worden teruggebracht tot 1 vergadering per jaar.

belang van een actieve opvolging vanuit de stuurgroep en van een blijvende bewaking van de transversale focus van het brownfieldproject.

Daarnaast benadrukken verschillende respondenten dat de effectiviteit van de projectstuurgroep sterk afhangt van het engagement van de vertegenwoordigde administraties en organisaties, en van het mandaat dat de aanwezige vertegenwoordigers krijgen. Brownfieldprojecten vereisen vaak maatwerk en een geïntegreerde aanpak over beleidsdomeinen heen, waardoor niet alleen formele aanwezigheid maar ook actieve betrokkenheid en oplossingsgericht overleg cruciaal zijn. Verschillende betrokkenen geven aan dat de meerwaarde van de projectstuurgroep net ligt in de mogelijkheid om knelpunten gezamenlijk te bespreken, belangen af te wegen en pragmatisch naar oplossingen te zoeken binnen de contouren van het convenant. Dit veronderstelt dat vertegenwoordigers voldoende beslissingsruimte en mandaat hebben om engagementen op te nemen en standpunten af te stemmen met hun organisatie – en dat ze correct profiel hebben om in de stuurgroep op strategisch niveau mee te denken.

As such blijft ook tijdens de uitvoeringsfase afstemming en coördinatie tussen overheden en agentschappen een belangrijk aandachtspunt. Verschillende knelpunten die reeds in eerdere paragrafen werden gesignaleerd (cf. supra) – onder meer de doorstroming naar betrokken agentschappen en de afstemming tussen beleidsdomeinen – manifesteren zich immers vaak het sterkst tijdens de concrete realisatie van projecten. Respondenten wijzen erop dat visies, vergunningstrajecten, adviezen en budgetten niet steeds voldoende op elkaar afgestemd zijn tussen lokale, provinciale en Vlaamse actoren. Het is hier dat wordt gewezen op onder meer de nood aan een sterkere coördinatie van middelen en investeringen vanuit verschillende beleidsdomeinen, bijvoorbeeld via pooling van middelen of het explicieter reserveren van brownfielduitgaven binnen de begrotingen van betrokken departementen en agentschappen. En dat wordt voorgesteld om de mogelijkheid van preadvisering binnen de projectstuurgroep verder te onderzoeken, zodat mogelijke knelpunten vroeger kunnen worden geïdentificeerd en afgestemd vóór formele advies- of vergunningsprocedures worden opgestart.

Tot slot wint de communicatie tijdens de uitvoeringsfase enkel aan belang. Waar communicatie vandaag sterk geconcentreerd is rond de principiële vaststelling en beëindiging van convenanten, biedt de realisatie de beste kansen om de maatschappelijke meerwaarde van projecten zichtbaar te maken en het brownfieldbeleid sterker te positioneren als instrument voor ruimtelijke transitie, duurzaamheid en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking: “van brownfield naar brightfield.”

Addenda

Tijdens de uitvoering van een brownfieldproject kunnen wijzigingen aan het convenant noodzakelijk blijken, bijvoorbeeld naar aanleiding van een verlenging van de looptijd, een wijziging van het projectgebied, de toetreding of uittreding van partijen of een inhoudelijke bijsturing van het project. Dergelijke wijzigingen worden geregeld via een addendum aan het brownfieldconvenant. Het addendum wordt voorbereid binnen de projectstuurgroep en juridisch-inhoudelijk afgestemd door de onderhandelaar, de vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering en het Permanent Secretariaat. Vervolgens brengt de Brownfieldcel advies uit aan de Vlaamse Regering, die finaal beslist over de goedkeuring van het addendum.

Uit de evaluatie blijkt dat addenda een frequente praktijk vormen binnen Brownfieldconvenanten: voor 67 van de 150 brownfieldconvenanten (44,7%) werd minstens één addendum ondertekend.⁹ Er wordt op gewezen dat deze procedure nochtans relatief zwaar en tijdsintensief is, aangezien ook beperkte wijzigingen of verlengingen vandaag een formele goedkeuringsprocedure via de Vlaamse Regering vereisen.

Die formele betrokkenheid van de Vlaamse Regering wordt als positief beschouwd en geeft het brownfieldconvenant een belangrijke bestuurlijke status en legitimiteit. Ze creëert ook engagement op hoog

⁹ Voor 39 convenanten zijn er 2 addenda, voor 15 zijn er 3 addenda, voor 5 zijn er 4 addenda, voor 2 zijn er 5 addenda en voor 1 convenant werden er zelfs 6 addenda goedgekeurd.

beleidsniveau en versterkt het gewicht van het convenant ten aanzien van alle betrokken partijen. Verschillende betrokkenen pleiten dan ook niet voor het volledig loslaten van deze procedure, maar wel voor een meer proportionele aanpak waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen substantiële wijzigingen aan het convenant en eerder technische of beperkte aanpassingen. Vooral voor bepaalde addenda, zoals verlengingen van de looptijd en het toe- of uittreden van ondernemingen (i.h.b. voor verbonden ondernemingen), is wellicht administratieve vereenvoudiging mogelijk, bijvoorbeeld via een vereenvoudigde goedkeuringsprocedure of een grotere rol voor de projectstuurgroep – mits voldoende waarborgen voor politieke controle en rechtszekerheid behouden blijven.

We weten echter (cf. juridische analyse) dat rechtstreekse delegatie van beslissingsbevoegdheden naar de projectstuurgroep vandaag juridisch moeilijk ligt, onder meer omdat de stuurgroep geen zelfstandig bestuursorgaan is, private actoren omvat en het Brownfielddecreet momenteel geen expliciete decretale delegatiegrondslag voorziet. Een delegatie naar de Brownfieldcel is wellicht realistischer.

Beëindiging

Brownfieldconvenanten worden meestal gesloten voor een standaardperiode van tien jaar. Binnen die termijn moeten de engagementsverklaringen, afspraken en eventuele gekoppelde instrumenten in principe worden gerealiseerd. Hoewel er ook projecten zijn die vóór de contractuele termijn worden beëindigd wegens gerealiseerd, blijkt de termijn van 10 jaar voor veel projecten relatief beperkt. Uit het portfolio van afgeronde en lopende convenanten blijkt dat brownfieldprojecten vaak lange en moeilijk voorspelbare trajecten kennen, zowel in de voorbereidende fase als tijdens de uitvoering. De onderhandeling van convenanten neemt geregeld meerdere jaren in beslag en ook de effectieve realisatie loopt over een lange periode. Convenanten worden daarom vaak verlengd via addenda (cf. supra).

Tabel 9: Doorlooptijden convenanten

Doorlooptijd convenanten	Contractueel	Effectief
<5jaar	15	15
5-10jaar	16	16
10-15jaar	80	10
15-20jaar	24	0
>20jaar	2	0
Totaal	137	41

Bron: VLAIO Opvolgingstabel (2025)

De spreiding in doorlooptijden tussen projecten, zoals getoond in Tabel 9 (cijfers tot en met de 13^{de} oproep, 2023), is daarbij groot. De projecten met een contractuele doorlooptijd van minder dan vijf jaar omvatten voornamelijk de eerste brownfieldconvenanten, die een beperktere finaliteit hadden (sanering en het bouwrijp maken van terreinen) of die relatief kleinschalig waren en minder complexe herontwikkelingen betroffen (bv. Wevelgem – Hanssens-Catering), waar weliswaar een grondige sanering plaatsvond maar de site nadien door het bedrijf zelf opnieuw in gebruik werd genomen. Uit de cijfers blijkt dat deze beperkte voorziene doorlooptijd ook werd gerealiseerd.

Opvallend is echter dat bijna 106 van de 137 gesloten brownfieldconvenanten de termijn van 10 jaar plant te overschrijden. 26 convenanten zijn zelfs gesloten voor een geplande periode van meer dan 15 jaar. De

lange doorlooptijden hangen samen met de aard en complexiteit van de recentere herontwikkelingstrajecten. Daarnaast worden projecten beïnvloed door externe factoren zoals vergunningsprocedures, saneringsproblematieken, nieuwe regelgeving en marktomstandigheden en -opportuniteiten. Respondenten verwijzen bijvoorbeeld ook naar PFAS-problematieken en gewijzigde economische contexten die sommige projecten tijdelijk vertraagden of deden stilvallen. Maar de lange geplande doorlooptijden werpen wel vragen op over de efficiëntie van het instrument.

Een aandachtspunt voor VLAIO is het bepalen van criteria om convenanten als beëindigd te kunnen beschouwen. De evaluatie toont echter dat deze vraag niet echt leeft bij betrokken actoren. Convenanten worden als afgerond beschouwd als de contractuele looptijd verstrijkt, de engagementsverklaringen en afspraken uit het convenant gerealiseerd zijn en/of partijen beslissen het convenant stop te zetten.

Het klopt echter wel dat het vanuit juridisch oogpunt belangrijk blijft om formele criteria vast te leggen voor 'succesvolle beëindiging' van een convenant. Niet in het minst omdat pas na succesvolle beëindiging de voorlopige fiscale voordelen definitief verworven worden de vrijstelling van het verkooprecht, de schenkbelasting en het verdeelrecht is voorlopig en wordt definitief na realisatie. Er wordt daarom verwezen naar het belang van een concreet meetbaar eindpunt van een convenant in artikel 2. We verwijzen naar de juridische analyse van GD&A die gelijktijdig met dit rapport wordt opgeleverd.

Situering van het instrument in het brede instrumentarium

Het Brownfieldconvenantenbeleid staat niet op zichzelf binnen het Vlaamse beleidslandschap. De herontwikkeling van complexe sites, het stimuleren van duurzaam ruimtegebruik en het faciliteren van gebiedsontwikkeling worden vandaag ondersteund door een breed en evoluerend instrumentarium binnen verschillende beleidsdomeinen.

Naast het Brownfieldconvenant bestaan er instrumenten gericht op de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, bodemsanering, geïntegreerde vergunningenprocessen, gebiedsgerichte samenwerking en stedelijke transitieprojecten. Daarnaast zijn ook nieuwe instrumenten in ontwikkeling, zoals het bouwshiftconvenant, die inspelen op gelijkaardige ruimtelijke en maatschappelijke uitdagingen.

In dit hoofdstuk situeren we het Brownfieldconvenantenbeleid binnen een selectie van het bredere instrumentarium van de Vlaamse overheid. Daarbij brengen we in kaart welke doelstellingen de verschillende instrumenten nastreven, op welke types projecten zij zich richten en welke vormen van ondersteuning zij aanbieden. We besteden hierbij aandacht aan zowel bestaande instrumenten als instrumentarium in ontwikkeling.

Bestaand instrumentarium

Binnen het bestaande instrumentarium onderscheiden we de maatregelen en instrumenten zoals weergegeven in Tabel 10.

Tabel 10: Bestaand instrumentarium

Beheerder	Maatregel
VLAIO	Subsidie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen
Departement Omgeving	VIP-werking
	Decreet Complexe Projecten
	Strategische Projecten
OVAM	Cofinanciering historische bodemsanering
	Ambtshalve sanering
ABB	Projectsubsidies Stadsvernieuwing
OVAM, Team Vlaams Bouwmeester, Departement Omgeving, ABB en VLAIO	Oproep 'Terug in omloop'

De twee laatste maatregelen (Projectsubsidies Stadsvernieuwing en Pilotprojecten 'Terug in omloop') zijn vandaag niet meer in voege, maar hebben wel mee het beleidslandschap en de verhoudingen tussen de maatregelen bepaald. De projectsubsidie Stadsvernieuwing kon complementair worden ingezet om Brownfieldprojecten te realiseren. Zoals door enkele mensen van OVAM werd gesteld, kunnen stukken van de werking 'Terug in omloop' mogelijk de toekomstige werking van het Brownfieldconvenantenbeleid inspireren.

Subsidie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (VLAIO)

De subsidie voor de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen van VLAIO is gericht op het stimuleren van de herontwikkeling en modernisering van bedrijventerreinen en brownfields. Het instrument wil vermijden dat bestemde bedrijventerreinen niet gerealiseerd worden door hoge ontwikkelingskosten of complexe technische, juridische of beleidsmatige randvoorwaarden. Daarnaast beoogt het instrument het versterken van het aanbod aan bedrijventerreinen in functie van regionale noden, het stimuleren van duurzaam ruimtegebruik en het verlengen van de levensduur van bestaande bedrijventerreinen.

Het instrument bestaat uit twee onderdelen: enerzijds steun voor voortrajecten en anderzijds steun voor de effectieve (her)aanleg van bedrijventerreinen. In het kader van voortrajecten kunnen onder meer haalbaarheidsstudies en procesbegeleiding ondersteund worden. De steun voor heraanleg richt zich op investeringen in de gronden die worden overgedragen als openbaar domein, voor beheermaatregelen en, in bepaalde gevallen, voor onteigeningen in het kader van beroepsprocedures. Belangrijk is wel dat alle gesubsidieerde investeringen samen met de bijhorende zate gratis moeten worden afgestaan aan het openbaar domein.

De subsidie richt zich op verouderde bedrijventerreinen, brownfields, terreinen die door milieutechnische of juridische problemen niet ontwikkeld raken, wetenschapsparken en bedrijventerreinen van strategisch belang. Gemeenten, provincies, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, havenbedrijven, POM's, publieke rechtspersonen en private ontwikkelaars kunnen beroep doen op het instrument, op voorwaarde dat zij eigenaar zijn van de gronden of beschikken over een zakelijk recht of samenwerkingsovereenkomst met de eigenaars.

De hoogte van de steun varieert afhankelijk van het type project. Voor voortrajecten bedraagt de subsidie 50% van de kosten, met een maximum van 200.000 euro. Voor heraanleg varieert het steunpercentage tussen 50% en 85%, afhankelijk van het type terrein en de mate van strategisch belang. De beoordeling gebeurt op basis van projectdossiers, waarbij onder meer gekeken wordt naar de probleemstelling, de complexiteit van het terrein en de kwaliteit van de voorgestelde herontwikkeling. Voor de heraanlegprojecten gelden bijkomende voorwaarden, zoals een verplicht vooroverleg en de opmaak van onder meer een inrichtings- en beheerplan.

VIP-werking (Departement Omgeving)

De VIP-werking (Vlaamse Strategische en InvesteringsProjecten) werd in 2012 opgericht binnen het Departement Omgeving om strategische investeringsprojecten te ondersteunen bij hun realisatie. In tegenstelling tot instrumenten zoals brownfieldconvenanten of complexe projecten creëert de VIP-werking geen afzonderlijk juridisch traject. De meerwaarde ligt in procesbegeleiding, bestuurlijke afstemming en vroegtijdige conflictbemiddeling binnen de bestaande regelgeving en vergunningprocedures. De werking vertrekt vanuit een realisatiegerichte benadering van vergunningverlening, waarbij wordt gestreefd naar consensus tussen betrokken actoren, het vermijden van tegenstrijdige adviezen en het spreken met één stem vanuit de overheid. Hierdoor moeten projecten sneller, efficiënter en met een groter maatschappelijk draagvlak kunnen worden gerealiseerd.

Sinds de opstart hebben ongeveer 800 dossiers een VIP-statuuut verkregen. Het gaat om projecten van zeer uiteenlopende aard, waaronder scholen, openbare voorzieningen, infrastructuurprojecten, projecten rond hernieuwbare energie, ziekenhuizen, stadsontwikkelingsprojecten, luchthavens, industriële ontwikkelingen en brownfieldconvenanten. Typisch gaat het om projecten met een belangrijke maatschappelijke of economische impact, een grote investeringswaarde en een complexe context met meerdere procedures, bestuursniveaus, adviesinstanties en stakeholders.

De VIP-werking bestaat uit twee complementaire luiken. Enerzijds beoogt zij een realisatiegerichte en oplossingsgerichte houding binnen administraties en adviesinstanties te versterken. Daarbij wordt ingezet op afstemming tussen sectorale beleidsdoelstellingen en het vermijden van verkokering. Anderzijds biedt de VIP-cel begeleiding op maat van complexe investeringsprojecten. Hierbij wordt reeds vanaf de conceptfase ingezet op vooroverleg, zodat projectinitiatieven vroegtijdig kunnen worden afgestemd op de verschillende beleidsdoelstellingen, vergunningsvereisten en maatschappelijke verwachtingen. De VIP-cel ondersteunt daarbij overleg tussen betrokken partijen, begeleidt participatie- en communicatietrajecten, monitort de voortgang van projecten en stimuleert een geïntegreerde benadering van complexe dossiers.

Een centrale rol binnen de werking wordt opgenomen door de VIP-onderhandelaar. Deze fungeert als bruggenbouwer tussen verschillende bestuursniveaus, administraties, agentschappen, private initiatiefnemers en (indien relevant) het politieke niveau. Via overleg, bemiddeling en onderhandelingen ondersteunt de VIP-onderhandelaar de zoektocht naar gedragen oplossingen en helpt hij of zij mogelijke knelpunten reeds vóór de formele besluitvorming te identificeren en aan te pakken.

De VIP-werking vervangt de formele vergunningverlening niet. Projecten doorlopen nog steeds de reguliere procedures en adviesverlening. De afstemmingslogica van de VIP-werking sluit daarbij aan bij bestaande mechanismen zoals de provinciale en gewestelijke omgevingsvergunningscommissies (POVC en GOVC), die de opdracht hebben om de verschillende ontvangen adviezen te integreren tot één gezamenlijk advies aan de vergunningverlenende overheid. De VIP-cel neemt deze formele adviesrol niet over, maar tracht via vroegtijdige afstemming en bemiddeling te vermijden dat fundamentele meningsverschillen pas tijdens de formele procedure naar voren komen.

De toekenning van een VIP-statuuut verloopt niet via een decretaal vastgelegde selectieprocedure. De schaal, complexiteit en het strategisch belang van een project vormen hierbij de belangrijkste beoordelingscriteria. De beslissing om een project als VIP-project te behandelen wordt genomen binnen het Departement Omgeving.

Decreet Complexe Projecten (Departement Omgeving)

De regeling Complexe Projecten heeft tot doel een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces te creëren voor projecten van “groot ruimtelijk en maatschappelijk strategisch belang”. Meer specifiek wordt een project van “groot ruimtelijk en maatschappelijk strategisch belang” (cf. artikel 7) gekenmerkt door een meervoudige probleemstelling of programmatie waarin verschillende belangen moeten worden afgewogen. Daarnaast moet het project bijdragen aan de verbetering van de woonkwaliteit, milieukwaliteit, economische ontwikkeling en/of mobiliteit. Bij de afweging van de betrokken belangen staat de maatschappelijke meerwaarde centraal. Verder gaat het om projecten die ruimtelijk structurerend zijn voor het betrokken gebied of worden gerealiseerd in een complexe omgeving, een belangrijke rechtstreekse of onrechtstreekse socio-economische, ruimtelijke, leefmilieu-gerelateerde of verkeerskundige impact hebben en ongebruikelijke investeringen en inspanningen vereisen op het vlak van ontwikkeling en beheer.

Projecten kunnen zowel privaat als publiek zijn. Privéactoren kunnen initiatief nemen, bijvoorbeeld bij grote vastgoed- of energieprojecten. De bevoegdheid voor de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit ligt bij de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad.

De meerwaarde van het instrument ligt in de geïntegreerde procesaanpak, georganiseerd volgens een routeplanner met vier opeenvolgende fasen: de verkenningfase, onderzoeksfase, uitwerkingsfase en uitvoeringsfase. Tijdens deze fasen wordt stapsgewijs toegewerkt van probleemstelling en alternatievenonderzoek naar een voorkeursbesluit, een projectbesluit en uiteindelijk de uitvoering van het project. Na de startbeslissing wordt een project automatisch een Complex Project en wordt de geïntegreerde procedure gevolgd. Het projectbesluit geldt daarbij als een geïntegreerde vergunning die verschillende vergunningen en toestemmingen bundelt en opnieuw in openbaar onderzoek gaat.

Een complex project onderscheidt zich door vroege participatie, geïntegreerde onderzoeken, projectgedreven planning en de integratie van planvorming (bestemmingswijziging) en omgevingsvergunning in één procedure.

Strategische Projecten (Departement Omgeving)

De subsidie Strategische Projecten heeft als doel de uitvoering van het Vlaams ruimtelijk beleid te versnellen, in het bijzonder de realisatie van projecten die voortkomen uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (voorheen RSV).

Projectvoorstellen worden beoordeeld door een commissie van deskundigen op basis van een aantal criteria. De projecten moeten het resultaat zijn van een ruimtelijk planningsproces op bovenlokaal niveau en een voorbeeld- en signaalfunctie hebben voor de realisatie van ruimtelijke beleidsdoelstellingen. Daarnaast moeten zij ruimtelijke, economische, ecologische en sociale aspecten verenigen, functionele verwevenheid in het projectgebied bevorderen en deel uitmaken van of bijdragen aan een stimulerend vernieuwingsproces. Tot slot moeten de projecten de mogelijkheden van een lokaal bestuur overstijgen en een projectstructuur vereisen met meerdere betrokken actoren en een projectcoördinator.

De subsidie richt zich op publieke actoren die uitvoering willen geven aan ruimtelijk beleid, inclusief grondbeleid. Geselecteerde strategische projecten kunnen een subsidie ontvangen voor de loon- en werkingskosten van een professionele projectcoördinatie. Deze subsidie bedraagt maximaal 80% van de gemaakte kosten, met een maximum van 100.000 euro per jaar gedurende maximaal drie opeenvolgende jaren. Daarnaast kunnen geselecteerde projecten een subsidie ontvangen voor de verwerving van gronden. Deze bedraagt 40% van de verwervingskosten, met een maximum van 500.000 euro.

De selectie verloopt via periodieke oproepen. Projecten worden beoordeeld door een commissie van interne en externe deskundigen en gerangschikt op basis van relatieve scores. De subsidie wordt toegekend tot uitputting van het beschikbare oproepbudget.

De selectieprocedure verloopt in twee stappen. Eerst dient de aanvrager een projectvoorstel in, waarop na bespreking feedback volgt van de beoordelingscommissie. Vervolgens wordt een definitief voorstel ingediend, waarbij duidelijke engagementen en beslissingen van de betrokken partners moeten worden toegevoegd. Dit voorstel wordt beoordeeld op basis van de zes criteria voor strategische projecten.

Cofinanciering historische bodemsanering (OVAM)

De cofinanciering van historische bodemsanering heeft als doel huidige of voormalige eigenaars financieel te ondersteunen bij de sanering van historische bodemverontreiniging wanneer zij wettelijk verplicht zijn om te saneren, maar de saneringswerken financieel zwaar doorwegen. Het instrument heeft betrekking op verontreiniging die ontstaan is vóór 29 oktober 1995. De steun verlicht de saneringskosten, stimuleert de naleving van bodemsaneringsverplichtingen en versnelt de aanpak van historische milieuschade.

Enkel projecten voor bodemsaneringswerken komen in aanmerking voor ondersteuning. Het moet daarbij gaan om werken die worden uitgevoerd in het kader van een conform verklaard bodemsaneringsproject (BSP), waarvan de conformiteitsdatum na 31 mei 2008 ligt en waarvoor de kosten worden gedragen door de aanvrager. Verontreiniging veroorzaakt door de exploitatie van tankstations of stookolietanks conform het samenwerkingsakkoord tankstations, verontreiniging die onder een erkende bodemsaneringsorganisatie valt, saneringen die reeds eerder cofinanciering ontvingen en kosten buiten de eigenlijke saneringswerken komen niet in aanmerking.

De ondersteuning richt zich op huidige of voormalige eigenaars van verontreinigde percelen, zowel publieke als private eigenaars, die het perceel hebben aangekocht vóór 1 juni 2008 of na 31 maart 2019. Eigenaars die de verontreiniging zelf hebben veroorzaakt binnen de afgelopen dertig jaar, eigenaars met openstaande

OVAM-beschuldigingen en ondernemingen die niet voldoen aan de de-minimisvoorwaarden zijn uitgesloten van ondersteuning.

De steun bedraagt maximaal 300.000 euro per aanvraag en maximaal 300.000 euro gecumuleerd over een periode van drie jaar. Het subsidiepercentage wordt bepaald door de minister bevoegd voor Omgeving. Momenteel bedraagt dit 35% voor ondernemingen en 50% voor niet-ondernemingen. Wanneer een eigenaar bij beslissing of vonnis werd vrijgesteld van saneringsplicht en vrijwillig de bodemsanering op zich neemt, bedraagt het percentage van de cofinanciering 80%.

Er is geen competitieve selectieprocedure. Elke ontvankelijke aanvraag die voldoet aan de voorwaarden komt in aanmerking voor steun, binnen de beschikbare kredieten.

Ambtshalve sanering (OVAM)

Ambtshalve sanering heeft als doel mens en milieu te beschermen tegen de risico's van ernstige bodemverontreiniging wanneer de normaal saneringsplichtige personen niet kunnen, niet moeten of niet tijdig saneren. Op basis van artikel 157 van het Bodemdecreet kan OVAM beslissen om zelf een beschrijvend bodemonderzoek, bodemsanering of andere saneringsmaatregelen uit te voeren wanneer geen exploitant, gebruiker of eigenaar op grond van het decreet tot sanering kan worden verplicht, bijvoorbeeld omdat een vrijstelling van saneringsplicht werd toegekend, de betrokken eigenaar of gebruiker als onschuldig wordt beschouwd, of de oorspronkelijke vervuiler niet meer aanwezig is of niet meer kan worden aangesproken. Daarnaast kan OVAM optreden wanneer een saneringsplichtige, ondanks zijn wettelijke verplichtingen, niet of onvoldoende handelt. Het instrument wordt ingezet voor historische of verweesde bodemverontreinigingen die een risico vormen voor mens of milieu, maar ook voor programmatische saneringen van specifieke stofgroepen, verontreinigingspluimen, kettingverontreinigingen en gebiedsgerichte dossiers zoals brownfieldprojecten en andere gebiedsontwikkelingen. Daarbij kan OVAM prioriteiten stellen op basis van risico's voor mens en milieu of maatschappelijke meerwaarde. De ambtshalve aanpak kan verschillende stappen omvatten, gaande van oriënterend en beschrijvend bodemonderzoek over de opmaak van een bodemsaneringsproject tot de uitvoering van saneringswerken, monitoring en nazorg.

Binnen het Brownfieldconvenantenbeleid houdt OVAM bovendien prioritair middelen beschikbaar voor ambtshalve saneringen in convenantdossiers. Verschillende betrokkenen beschouwen dit als een bijzonder waardevol engagement, omdat hierdoor publieke middelen gericht kunnen worden ingezet op locaties waar ook private actoren bereid zijn te investeren in herontwikkeling. De combinatie van publieke investeringen in bodemsanering en private investeringen in de verdere ontwikkeling van de site maakt het mogelijk om complexe dossiers sneller te deblokken en de herontwikkeling van vervuilde sites te versnellen.

Projectsubsidies stadsvernieuwing (ABB)

De projectsubsidies in het kader van stadsvernieuwing hadden als doel stadsvernieuwingprojecten te ondersteunen die bijdragen aan een geïntegreerde stadsontwikkeling. Daarbij lag de focus op het verhogen van de aantrekkelijkheid, duurzaamheid en leefbaarheid van steden, het versterken van de economische, ecologische en sociale meerwaarde in stedelijke omgevingen en investeringen in zowel fysieke ingrepen als institutionele, sociale en culturele structuren.

De subsidies richtten zich op projecten met een strategisch belang voor de stedelijke ontwikkeling. Daarnaast moesten de projecten een hefboomfunctie vervullen in wijken, buurten of stedelijke zones met duidelijke uitdagingen of kansen. Verder werd verwacht dat de projecten bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit, duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie, innovatie, sociale cohesie en de versterking van stad-ommelandrelaties.

De oproep stond open voor de dertien centrumsteden, eenentwintig provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Binnen het programma bestonden verschillende subsidievormen. De projectsubsidies konden worden ingezet voor investeringskosten, met maximaal 10% overhead. Zij ondersteunden onder meer de realisatie van publieke ruimte, infrastructuur en voorzieningen, vergroening, waterbeheer, duurzame mobiliteit en bouwkundige ingrepen die stedelijke transitie ondersteunen. Daarnaast kwamen ook activiteiten in aanmerking die via ontwerp onderzoek, cocreatie en participatie tot gedragen vernieuwing leiden, voor zover deze waren opgenomen in het goedgekeurde projectdossier en subsidiebesluit.

Conceptsubsidies waren gericht op ontwerp onderzoek, procesbegeleiding, studiewerk en participatietrajecten. Thematische subsidies focusten op kleinschalige, innovatieve en experimentele projecten rond een jaarlijks thema.

Voor de oproep van 2025 was ongeveer 7,39 miljoen euro beschikbaar. In juli 2025 werd nog eens 1,5 miljoen euro toegevoegd. In oktober 2025 werd beslist om de subsidie af te schaffen. Bij projectsubsidies werd daarnaast ondersteuning voorzien via een kwaliteitskamer, peters of meters, een relatiebeheerder en een lokale stuurgroep.

De selectie verliep via een open oproep, waarbij een multidisciplinaire jury de aanvragen beoordeelde. Voor de projectsubsidies werd gewerkt met een getrapte jurering. In een eerste fase werden onder meer de probleemstelling, visie, ambitie en innovatie van het project beoordeeld. In een tweede fase lag de focus op de operationele uitwerking, waaronder de ruimtelijke kwaliteit, projectorganisatie en financiering.

Oproep 'Terug in Omloop'

De oproep 'Terug in Omloop' was gericht op ambitieuze projecten die onderbenutte en/of verontreinigde terreinen opnieuw in omloop brengen. Daarbij lag de nadruk op circulaire economie, geïntegreerde stedelijke ontwikkeling, de maakindustrie en het opnieuw verankeren van stedelijke productie in de stad.

De oproep richtte zich op onderbenutte terreinen, meestal in een stedelijke context, evenals op verontreinigde of brownfieldachtige sites die door bodemproblemen of eigendomsstructuren moeilijk herontwikkelaar zijn.

Projecten werden ingediend door collectieven van verschillende actoren, waaronder steden en gemeenten, organisaties actief rond circulaire economie en maakindustrie, en publieke agentschappen zoals OVAM.

De oproep financierde geen klassieke infrastructuurwerken, maar ondersteunde procesmatige elementen zoals ontwerp onderzoek, projectregie en begeleiding op maat, de inzet van experts, experimenten met circulaire concepten, tijdelijk gebruik en innovatieve saneringsstrategieën, en de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingsvormen via co-creatie met buurtbewoners, bedrijven en andere stakeholders.

De Vlaamse overheid voorzag ongeveer 750.000 euro voor de vijf geselecteerde projecten, gespreid over een periode van drie jaar.

Van de acht ingediende kandidaturen werden vijf pilootprojecten geselecteerd door een stuurgroep met vertegenwoordigers van de Vlaamse ministers bevoegd voor Omgeving, Economie en Binnenlands Bestuur, samen met OVAM, Team Vlaams Bouwmeester, Ruimte Vlaanderen, Stedenbeleid en het Agentschap Innoveren & Ondernemen. Bij de selectie werd rekening gehouden met de ambitie van het project op het vlak van circulaire economie en materiaalstromen, de geïntegreerde aanpak van ruimte, economie en bodem, de piloot- of voorbeeldwaarde voor Vlaanderen en de maatschappelijke meerwaarde van het project.

Verschiedende medewerkers van OVAM noemden de Terug in omloop-werking inspirerend voor de Brownfieldwerking. In deze werking werd immers een publieke of private regisseur (via raamovereenkomst) aangesteld door OVAM, die niet enkel fungeerde als neutrale tussenpersoon, maar ook een stuk projectregie

op zich nam: hij/zij moest echt mee het project gaan creëren en in dit traject de visievorming en afstemming zoeken tussen overheden. Dat, zo argumenteert men, gaat verloren in de Brownfieldwerking, waar private ondernemers de richting van projecten bepalen, die bovendien 'rijp' moeten zijn bij indiening. Dit raakt aan het punt over de nood aan een explicieter en inhoudelijk sterker onderhandelingskader (zie 2.4.), waarbij reeds vroeger in het traject meer sturing, visievorming en afstemming tussen betrokken overheden wordt georganiseerd rond een gedragen en haalbaar projectconcept.

Instrumenten in ontwikkeling

Binnen het instrumentarium dat momenteel in ontwikkeling is, bespreken we het Bouwshiftconvenant. Omdat het instrument zich nog in een ontwikkelingsfase bevindt, dient onderstaande beschrijving te worden gelezen als een stand van zaken op het moment van deze evaluatie.

Bouwshiftconvenant (in het kader van BouwBoost)

Het Bouwshiftconvenant wordt momenteel ontwikkeld in het kader van het initiatief BouwBoost. Met BouwBoost wil de Vlaamse overheid publieke en private initiatiefnemers ondersteunen bij het versterken van dorps- en stadskernen en het vrijwaren van open ruimte. Daarbij ligt de focus op het realiseren van een divers, kwalitatief en betaalbaar woonaanbod.

Om deze doelstellingen te ondersteunen, wordt het Bouwshiftconvenant ontwikkeld als een instrument waarmee Vlaanderen, lokale besturen en private initiatiefnemers kunnen samenwerken rond concrete projecten. Het convenant moet bijdragen aan het wegwerken van knelpunten die de realisatie van projecten bemoeilijken, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde van de ontwikkelingen wordt bewaakt.

Het instrument bevindt zich momenteel nog in een ontwikkelingsfase. De opmaak van het convenant gebeurt stapsgewijs aan de hand van praktijkcases. In een eerste fase worden cases verzameld die bestaande kansen en belemmeringen zichtbaar maken. Op basis van deze inzichten wordt een eerste versie van het instrument uitgewerkt. Vervolgens zal deze worden toegepast op een beperkt aantal geselecteerde projecten, zodat de werking in de praktijk kan worden getest en verder verfijnd. De ervaringen uit deze pilootfase moeten de basis vormen voor de definitieve vormgeving en verankering van het instrument.

De oproep richt zich op initiatiefnemers met ervaring in ruimtelijke ontwikkeling, vastgoedprojecten of publiek-private samenwerking. Zowel publieke als private actoren kunnen cases indienen. Tot de publieke actoren behoren onder meer lokale besturen, autonome gemeentebedrijven, intergemeentelijke samenwerkingen, stadsontwikkelingsbedrijven en woonmaatschappijen. Ook private initiatiefnemers, zoals bewonersgroepen, wooncoöperaties, vastgoedontwikkelaars en operationele vastgoedbezitters, komen in aanmerking.

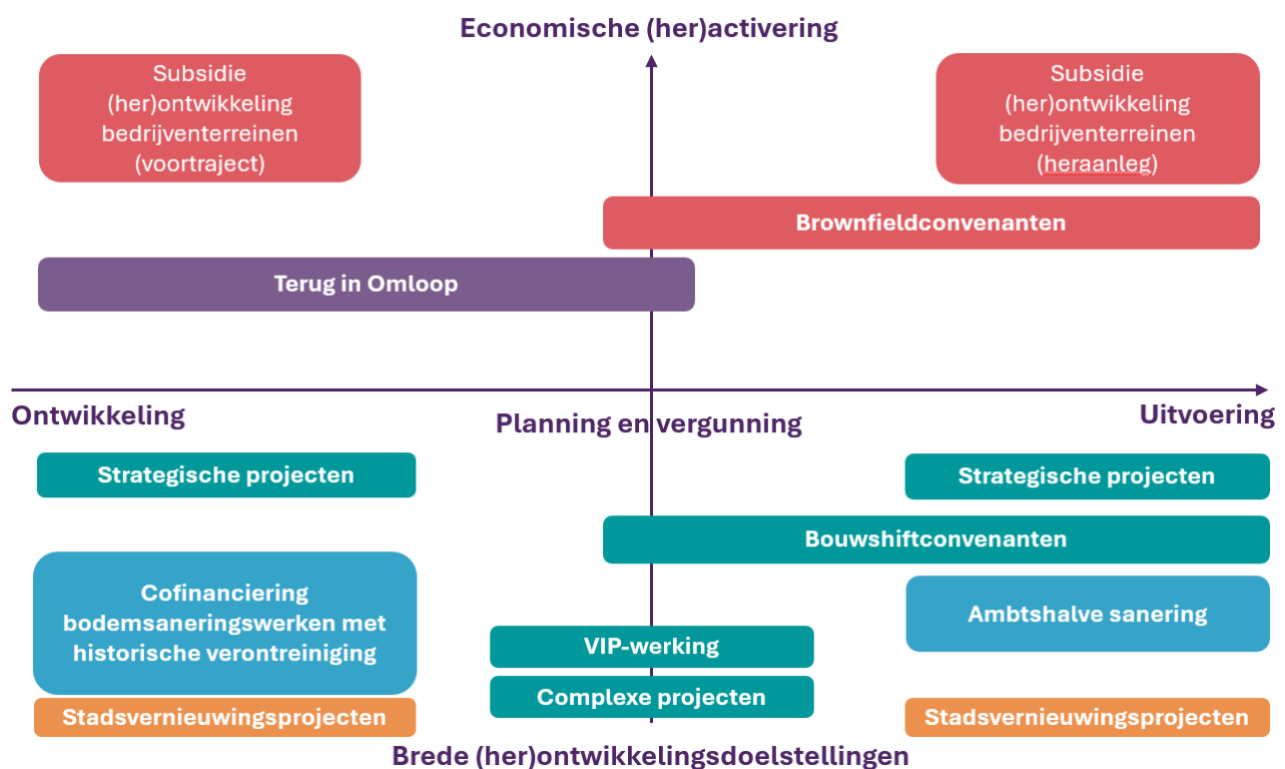
De focus ligt op projecten in steden en dorpen waar ruimte efficiënter kan worden benut door middel van hergebruik, verdichting en herontwikkeling. Het kan daarbij onder meer gaan om onderbenutte sites, verkavelingen of bouwblokken, leegstaande gebouwen, verouderde bedrijventerreinen en locaties met een groot renovatiepotentieel. Zowel projecten in voorbereiding, lopende projecten, recent gerealiseerde dossiers als vastgelopen trajecten kunnen worden ingediend.

Om in aanmerking te komen, moet een case gelegen zijn in Vlaanderen, zich bevinden binnen een stedelijke kern of een dorpskern en hoofdzakelijk plaatsvinden binnen bestaand ruimtebeslag. Daarnaast moet wonen een belangrijk onderdeel vormen van het project, met bijzondere aandacht voor betaalbaar wonen. Verder wordt verwacht dat de case concrete knelpunten bevat die verband houden met governance, financiering, draagvlak, administratieve capaciteit of regelgeving. Deze knelpunten vormen net de aanleiding om binnen de pilootfase na te gaan hoe het Bouwshiftconvenant dergelijke barrières kan helpen wegwerken.

Positionering van het Brownfieldconvenantenbeleid binnen het instrumentarium

De positionering van het Brownfieldconvenant binnen het bredere Vlaamse instrumentarium toont aan dat het instrument vandaag een relatief unieke plaats inneemt. In tegenstelling tot verschillende andere instrumenten die zich richten op een specifieke fase van gebiedsontwikkeling, combineert het Brownfieldconvenant procesmatige ondersteuning over verschillende fasen van een herontwikkelingstraject. Daarnaast onderscheidt het instrument zich door zijn focus op economische heractivering en de herontwikkeling van complexe sites waarbij meerdere actoren, beleidsdomeinen en knelpunten samenkomen. Hoewel ook andere instrumenten ondersteuning bieden voor herontwikkeling, sanering, gebiedsontwikkeling of procesbegeleiding, vervult het Brownfieldconvenant vandaag een specifieke rol op het kruispunt van economische ontwikkeling en ruimtelijke transformatie.

Figuur 5: Positie van instrumentarium volgens doelstellingen



Verbreiding?

Het Brownfieldconvenantenbeleid heeft sinds zijn ontstaan een vrij brede toepassing gekend. Hoewel het instrument oorspronkelijk werd ontwikkeld met de sanering en reconversie van voornamelijk industriële sites in het achterhoofd (cf. memorie van toelichting), wordt het sindsdien ingezet voor een veel bredere groep van herontwikkelingsprojecten. Die evolutie wordt mee mogelijk gemaakt doordat het Brownfielddecreet relatief open doelstellingen bevat en geen al te strikte afbakening van doelsites kent. Meer nog: het decreet stelt de Vlaamse overheid in staat zelf te oordelen waar een gecoördineerd optreden een herontwikkeling vooruit kan helpen. De focus ligt daardoor minder op een specifieke categorie van sites en meer op het faciliteren van herontwikkeling via samenwerking, afstemming en maatwerk.

Vanuit die vaststelling werd tijdens de evaluatie de vraag gesteld of de koppeling met klassieke 'brownfields' nog steeds de meest logische afbakening van het instrument vormt. Indien de meerwaarde van het instrument in de praktijk vooral ligt in de convenantfiguur zelf (het samenbrengen van publieke en private actoren, het vastleggen van wederzijdse engagementen en het begeleiden van complexe

ontwikkelingstrajecten) dan kan worden geargumenteed dat de historische evolutie van het instrument richting een verdere verbreding wijst.

In die visie verschuift het uitgangspunt van een specifiek type site naar een specifiek type aanpak. Het Brownfielddecreet zou dan kunnen evolueren naar een ruimer convenantendecreet voor herontwikkelings- en transformatieopgaven, waarbij de convenantfiguur centraal staat en per project wordt bekeken welke instrumenten, incentives en betrokken overheden nodig zijn om de ontwikkeling te realiseren. Vanuit diezelfde logica roept ook de introductie van het Bouwshiftconvenant vragen op. Indien het Brownfieldconvenant reeds geëvolueerd is tot een relatief open instrument voor uiteenlopende herontwikkelingsopgaven, lijkt het weinig evident om voor vergelijkbare transitie- en ontwikkelingsvraagstukken afzonderlijke convenantinstrumenten naast elkaar te ontwikkelen. Een geïntegreerd convenantenkader zou vanuit dat perspectief een meer coherente verdere ontwikkeling van het instrument kunnen vormen.

Of verdieping?

Tegenover deze verbredingslogica staan echter ook argumenten om de huidige focus van het instrument te behouden of zelfs verder aan te scherpen. Uit de analyse van het instrumentarium blijkt immers dat er reeds verschillende instrumenten bestaan die gericht zijn op bredere vormen van gebiedsontwikkeling, ruimtelijke transformatie of geïntegreerde projectwerking. Binnen dat landschap vervult het Brownfieldconvenant vandaag een relatief duidelijk afgebakende en complementaire rol, in het bijzonder voor de economische activering van on(der)ontwikkelde sites.

Die focus zorgt bovendien voor herkenbaarheid en legitimiteit bij zowel publieke als private actoren. Het Brownfieldconvenant wordt vandaag breed erkend als het instrument voor complexe economische herontwikkelingsdossiers waarin sanering, eigendomsvraagstukken, infrastructuur, vergunningen, financiering en bestuurlijke afstemming samenkomen. Een verdere verbreding dreigt deze duidelijke positionering te verzwakken en kan leiden tot bijkomende overlap met bestaande instrumenten.

Bovendien is er net vandaag een urgente behoefte aan instrumenten die complexe economische herontwikkelingsprojecten kunnen ondersteunen (cf. 'Actieplan Ruimte voor Bedrijvigheid' (Mededeling aan de Vlaamse Regering van 23 mei 2025)). De vraag naar ruimte voor ondernemerschap blijft hoog, terwijl de mogelijkheden voor nieuwe ruimte-inname steeds beperkter worden. De herontwikkeling van bestaande bedrijvensites, verlaten industriële locaties en andere economisch strategische brownfields vormt daardoor een steeds belangrijkere opgave.

Ook het feit dat zich voortdurend nieuwe brownfields aandienen, onder meer als gevolg van bedrijfsverplaatsingen, verlaten bedrijfssites, de industriële transitie en nieuwe vormen van verontreiniging, wijst erop dat de oorspronkelijke doelstellingen van het instrument nog steeds relevant zijn. Vanuit deze redenering ligt de toekomst van het Brownfieldconvenantenbeleid niet in een verdere verbreding, maar eerder in een scherpere profilering als instrument voor economische reconversie en ruimte-efficiënte herontwikkeling.

Conclusie

Uit de analyse komen twee mogelijke ontwikkelingsrichtingen naar voren. Een eerste richting bestaat uit het verbreden van de convenantfiguur naar een ruimer spectrum van herontwikkelingsprojecten met een complexe of multidimensionale problematiek. Een tweede richting bestaat uit het behouden en mogelijk aanscherpen van de focus op brownfields en economische herontwikkeling, eventueel aangevuld met een meer programmatorische en gebiedsgerichte aanpak. Beide pistes vertrekken vanuit de vaststelling dat de

convenantfiguur als instrument gewaardeerd wordt, maar verschillen in de vraag voor welke doelstellingen en doelgroepen zij in de toekomst moet worden ingezet.

De analyse toont evenwel aan dat de tegenstelling tussen beide richtingen minder scherp is dan op het eerste gezicht lijkt. De brede toepassing van het Brownfieldconvenantenbeleid vormt vandaag immers één van de belangrijkste sterktes van het instrument. De open benadering van brownfields en herontwikkeling laat toe uiteenlopende complexe herontwikkelingsprojecten op te nemen en maatwerk te leveren in functie van de specifieke kenmerken van een site. Deze brede positionering sluit echter niet uit dat binnen oproepen, beoordelingen, onderhandelingen of individuele convenanten inhoudelijke accenten worden gelegd rond beleidsprioriteiten zoals duurzaamheid, ruimte-efficiëntie, economische transitie of de bouwshift. Een sterkere inhoudelijke sturing hoeft daarom niet noodzakelijk gepaard te gaan met een vernauwing van het toepassingsgebied.

Daarnaast blijkt uit de vergelijking met andere instrumenten dat het Brownfieldconvenant vandaag een relatief unieke positie inneemt binnen het Vlaamse instrumentarium. Enerzijds vervult het een duidelijke rol als instrument voor de economische herontwikkeling van complexe en onderbenutte sites, in een context waarin de vraag naar ruimte voor ondernemerschap hoog blijft en nieuwe ruimte-inname steeds moeilijker wordt. Anderzijds is het één van de weinige instrumenten waarbij private initiatiefnemers zelf een traject kunnen opstarten en waarbij publieke en private actoren via een convenant wederzijdse inspanningsverbintenissen aangaan rond de realisatie van een concreet project. Die combinatie van economische herontwikkeling, publiek-private samenwerking, procesbegeleiding en bestuurlijke afstemming wordt door veel betrokkenen beschouwd als een essentieel onderdeel van de meerwaarde van het instrument. Bij eventuele toekomstige hervormingen lijkt het daarom belangrijk zowel de brede toepasbaarheid als deze dubbele eigenheid van het instrument te behouden.

Vanuit dat perspectief lijkt de belangrijkste uitdaging voor de toekomst niet zozeer te liggen in een fundamentele herpositionering van het instrument, maar wel in het verder versterken van de inhoudelijke sturing en in een duidelijke afbakening ten opzichte van andere convenant- en gebiedsgerichte instrumenten. Het is daarbij belangrijk ervoor te waken dat verschillende instrumenten (met name het Brownfield- en Bouwshiftconvenant) niet in elkaars vaarwater komen.

Zo dreig je immers te stimuleren dat private initiatiefnemers gaan “shoppen” tussen de verschillende maatregelen en dat een aparte administratie wordt ontwikkeld binnen een ander departement (i.c. Departement Omgeving) dat dezelfde taken uitvoert als de bestaande governance, waar VLAIO reeds een sterke personeelsinzet voor voorziet maar die vooral bestaat uit de goede samenwerking tussen entiteiten van de Vlaamse overheid enerzijds en met andere besturen anderzijds. Bovendien zou dit voor onnodige concurrentie zorgen in een context van groeiende druk op de personele capaciteit van Vlaamse en lokale administraties. We weten uit de interviews bijvoorbeeld dat de geïntegreerde ambtshalve sanering die OVAM op sommige Brownfieldprojectsites uitvoert voor belangrijke versnelling zorgt.¹⁰ Indien andere instrumenten op hetzelfde engagement rekenen, kan de aantrekkingskracht van de Brownfieldwerking voor private indieners afnemen, waardoor een negatieve spiraal en uiteindelijk stilvallen van het instrument denkbaar wordt.

Binnen het bestaande landschap lijkt het daarom belangrijk overlap maximaal te vermijden en complementariteit tussen instrumenten te bewaken. Op langere termijn achten verschillende betrokkenen evenwel ook een meer geïntegreerde benadering denkbaar, waarbij initiatiefnemers hun project via één centraal convenanten- of gebiedsloket (cf. ‘uniek loket’) kunnen aanmelden, waarna de Vlaamse overheid beoordeelt welke (combinatie van) instrumenten, ondersteuning en procesaanpak het meest geschikt is voor de specifieke opgave. Een dergelijke benadering zou bovendien ruimte kunnen creëren voor een sterkere

¹⁰ Deze “geïntegreerde ambtshalve sanering bij Brownfieldconvenanten” staat momenteel bij OVAM echter ook onder druk omwille van beperkte middelen.

inzet op projectregie en procesbegeleiding, bijvoorbeeld via externe of gemandateerde onderhandelaars naar analogie met de werking 'Terug in omloop'. Daarbij werd wel benadrukt dat een dergelijke aanpak enkel kan functioneren indien daartegenover een voldoende sterke en richtinggevende overheid staat, die duidelijke beleidsprioriteiten formuleert, voldoende mensen en middelen ter beschikking stelt en actief kan sturen op gewenste maatschappelijke en ruimtelijke doelstellingen.

Deel 2: Gevalstudies

Methodiek

In dit hoofdstuk bespreken leiden we de casestudies in. We bespreken eerst selectiemethode en evaluatiekader.

Totstandkoming van het evaluatiekader

De oorspronkelijke opzet van de gevalstudies bestond erin om per case na te gaan in welke mate de vooropgestelde doelstellingen werden behaald en of de publieke inspanningen binnen het brownfieldconvenant hebben geleid tot een duidelijke meerwaarde. De ambitie was om te beoordelen of het convenant had bijgedragen aan een beter, sneller of ambitieuzer project dan zonder convenant het geval zou zijn geweest.

Tijdens de uitwerking bleek echter dat deze aanpak methodologisch moeilijk toepasbaar was. Daarvoor zijn drie redenen:

1. Ten eerste verschillen de doelstellingen sterk tussen de projecten. Sommige convenanten leggen de nadruk op economische herontwikkeling, andere op bodemsanering, natuurontwikkeling, erfgoed, wonen, mobiliteit of procesmatige afstemming.
2. Ten tweede zijn ook de projecten zelf zeer heterogeen. Een binnenstedelijke reconversie, een voormalige industriële site, een slecht ontsloten solitaire locatie en een gemengd stedelijk ontwikkelingsproject kunnen moeilijk op één uniforme schaal worden beoordeeld.
3. Ten derde ontbrak voor de meeste cases een expliciet nulsценario: er was niet systematisch vastgelegd wat er waarschijnlijk met de site zou zijn gebeurd zonder brownfieldconvenant, binnen welke termijn, met welk programma en met welk ambitieniveau.

Dat laatste is belangrijk voor de beoordeling van de additionaliteit van projecten. Om te kunnen bepalen welke meerwaarde rechtstreeks aan het brownfieldconvenant kan worden toegeschreven, moet men weten wat het verschil is tussen de ontwikkeling met convenant en de verwachte ontwikkeling zonder convenant. In de onderzochte cases was die vergelijking niet systematisch mogelijk. Het achteraf reconstrueren van een nulsценario zou in principe mogelijk zijn, maar blijft methodologisch kwetsbaar. De keuzes die in zo'n nulsценario worden gemaakt, zijn immers niet altijd eenvoudig te onderbouwen, omdat de ontwikkeling van een site ook wordt beïnvloed door marktdynamiek, eigendomsstructuren, lokale beleidskeuzes, andere planningsinstrumenten, de rol van de ontwikkelaar en de specifieke ruimtelijke context. Daardoor zou een achteraf opgesteld nulsценario onvermijdelijk aanleiding kunnen geven tot discussie over de aannames waarop het gebaseerd is. Het ontbreken van een nulsценario heeft tot gevolg dat de evaluatie niet voor elke case exact kan bepalen hoeveel bijkomende meerwaarde door het convenant werd gecreëerd.

De oorspronkelijke beoordelingslogica, waarbij cases onderling zouden worden vergeleken op basis van hun mate van doelbereik, werd daarom aangepast. Het doel werd niet langer om te bepalen welke cases “beter” of “slechter” presteren, maar om inzicht te krijgen in de verschillende manieren waarop een brownfieldconvenant meerwaarde kan creëren. Een succesvol project kan immers verschillend worden beoordeeld naargelang het perspectief. Voor een economische actor kan de focus liggen op ruimte voor bedrijvigheid of haalbaarheid van de ontwikkeling. Voor een milieu- of natuuractor kan de meerwaarde vooral liggen in bodemsanering, waterbeheer of natuurontwikkeling. Voor een lokaal bestuur kan het gaan om ruimtelijke kwaliteit, draagvlak, voorzieningen of een betere afstemming met de ontwikkelaar. Voor de ontwikkelaar kan de meerwaarde liggen in meer zekerheid, snellere afstemming en een beter gestructureerd proces.

In overleg met de kerngroep werd daarom gekozen voor een thematisch evaluatiekader dat verschillende invalshoeken naast elkaar plaatst. Dit kader laat toe om de heterogeniteit van de cases beter te capteren en

om per project zichtbaar te maken op welke thema's het convenant vooral een bijdrage levert. De interventielogica werd gebruikt om deze verschillende effecten en perspectieven te structureren.

Figuur 6: Interventielogica van het brownfieldconvenantenbeleid



Het evaluatiekader beoordeelt de cases aan de hand van acht thema's:

1. **RUIMTE VOOR ECONOMIE**: in welke mate wordt ruimte voor economische functies behouden of opnieuw gecreëerd, en om welk type economie gaat het?
2. **RUIMTELIJKE GEPASTHEID**: sluit de intensiteit van het programma aan bij de ligging, bereikbaarheid en draagkracht van de site?
3. **KOSTEN VOOR OVERHEDEN**: welke publieke inspanningen zijn verbonden aan het brownfieldconvenant, zoals niet-geïnde heffingen of rechten, publieke investeringen en personeelsinzet?
4. **OPBRENGSTEN VOOR OVERHEDEN**: welke indicatieve publieke opbrengsten kunnen voortvloeien uit de herontwikkeling van de site, zoals btw, registratierechten, onroerende voorheffing of andere fiscale ontvangsten?
5. **BUSINESSCASE**: op welke manier is het brownfieldconvenant nuttig voor de ontwikkelaar of initiatiefnemer, bijvoorbeeld door risico's of onzekerheden te verminderen?
6. **OMGEVINGSKENMERKEN**: in welke mate draagt het project bij aan erfgoed, waterbeheer, natuur, energie, circulariteit en bodemsanering?
7. **SOCIALE DUURZAAMHEID**: in welke mate is er aandacht voor structurele tewerkstelling en doelgroepgericht wonen?
8. **PROCESKWALITEIT**: is het proces van het brownfieldconvenant goed georganiseerd en kunnen de verschillende betrokken partijen hun rol opnemen?

Per thema wordt een score van 1 tot 5 toegekend. Deze score heeft niet de bedoeling om een definitief oordeel te vellen over de kwaliteit van het project als geheel. Ze maakt vooral zichtbaar waar de accenten van een project liggen en op welke thema's het convenant volgens de beschikbare informatie meer of minder bijdraagt. De deelscores zijn bewust relatief eenvoudig opgebouwd, zodat ze op een vergelijkbare manier over de cases heen kunnen worden toegepast. Tegelijk moeten ze altijd samen worden gelezen met de kwalitatieve toelichting per case, omdat de complexiteit van brownfieldontwikkeling niet volledig in één score kan worden gevat.

Aan het einde van elke gevalstudie werd een spinnenwebdiagram opgesteld dat de sterktes, aandachtspunten en thematische accenten van de case visualiseert. Het doel van dit evaluatiekader is dus niet om convenanten als goed of slecht te rangschikken, maar om beter te begrijpen welke vormen van meerwaarde het brownfieldconvenant in verschillende projectcontexten kan creëren, en welke informatie in de toekomst nodig is om die meerwaarde scherper te beoordelen.

Evaluatiekader

In deze paragraaf lichten we de acht thema's van het evaluatiekader toe.

Ruimte voor economie

Om een score te geven voor "ruimte voor economie" wordt naar de verandering in hoeveelheid vloeroppervlakte bestemd voor economie gekeken. Er wordt ook een evaluatie gemaakt van het type economie dat op het bedrijventerrein terecht komt. Het doel is om zo veel mogelijk ruimte te creëren voor niet-verweefbare economie.

De volgende formule wordt gebruikt om de evolutie in ruimte voor economie te meten:

$$\text{Overeengekomen Bruto Vloeroppervlakte (BVO) voor economie in Brownfieldconvenant} \\ - \text{Oorspronkelijke BVO voor economie}$$

Hierbij worden de volgende regels gehanteerd:

- Als een terrein oorspronkelijk volledig bestemd was voor bedrijvigheid en leegstaat, dan is de oppervlakte van het terrein gelijk aan het oorspronkelijk BVO voor economie.
- Als een meerlagig bedrijfsgebouw wordt gebouwd, dan tellen ook de vloeroppervlaktes van de verdiepingen mee tot het BVO voor economie.
- Als een deel van een terrein formeel bestemd is als industrieterrein, maar de facto niet realiseerbaar is omwille van het voorkomen van beschermde soorten en habitats of verboden te wijzigen vegetatie, dan telt dit niet als een verlies van bedrijvige oppervlakte.

Verweefbaarheid wordt zeer breed gezien, de volgende regels worden gehanteerd:

- De verweefbaarheid die hier bedoeld wordt is de verweefbaarheid tussen bedrijvigheid en wonen.
- Detailhandel van elke maat kan verweven worden, er zijn **geen** uitzonderingen voor grootschalige detailhandelszaken zoals IKEA, Hypermarkt Carrefour en Decathlon.
- De bedrijvigheid die in percelen van minder dan 500 m² terechtkomt is verweefbaar. Als een bedrijventerrein bestaat uit percelen of bedrijfsgebouwen die kleiner zijn dan 500 m², dan telt dit mee als verweefbare economie.
- Kantoren en kantoorachtigen zijn verweefbaar.

Onderstaand kader toont hoe de punten worden gegeven:

Geen ruimte voor economie na	1
Ruimte voor economie afgenomen en ingezet voor verweefbare bedrijvigheid	2
Ruimte voor economie afgenomen maar ingezet voor niet-verweefbare bedrijvigheid	3
Ruimte voor economie behouden of toegenomen en ingezet voor verweefbare bedrijvigheid	4
Ruimte voor economie behouden of toegenomen en ingezet voor niet-verweefbare bedrijvigheid	5

Afstemming van programma-intensiteit op de context

Om een oordeel te vellen of het brownfieldproject een ruimtelijke meerwaarde heeft, wordt geëvalueerd of de densiteit van woningen en bedrijvigheid gepast is voor de locatie. Te veel woningen of bedrijvigheid ten opzichte van het voorzieningenniveau belast het omliggende weefsel te hevig. Te weinig wonsten of ruimte voor bedrijvigheid ten opzichte van het voorzieningenniveau, zorgt ervoor dat de locatie onderbenut wordt door het programma. Bijvoorbeeld: als een zeer klein gebouw naast een oprit van de autosnelweg wordt geplaatst, dan onderbenut het project die locatie.

DENSITEIT WOONEENHEDEN

Voor de densiteit van de wooneenheden wordt als volgt gerekend:

$$(aantal\ wooneenheden)/(grondoppervlakte\ ingenomen\ door\ wooneenheden)$$

Om te weten welke intensiteit van programma gepast is voor een site, wordt gebruik gemaakt van de knooppuntwaarde en voorzieningenniveau kaart van VITO. Deze kaart geeft voor Vlaanderen weer welke delen goed verbonden zijn en hoeveel diensten er aanwezig zijn.

Om dan een score te geven van hoe “gepast” een programma is voor zijn omgeving, wordt de onderstaande tabel gebruikt.

	D	C	B	A2-A4	A1
<15 wooneenheden/ha	5	4	3	2	1
15-20 wooneenheden/ha	4	5	4	3	2
20-25 wooneenheden/ha	3	4	5	4	3
25-50 wooneenheden/ha	2	3	4	5	4
>50 wooneenheden/ha	1	2	3	4	5

De manier waarop bovenstaande tabel gebruikt wordt is door de score te lezen die op de kruising staat van de kolom met de knooppuntwaarde van de kaart en de woningintensiteit van het programma.

Als een programma bijvoorbeeld 110 woningen voorziet op een terrein van 2 hectare, dan heeft het programma een intensiteit van 55 woningen per hectare. Als de site van het project op een plaats ligt met waarde "B" op de knooppunt en voorzieningenwaarde, dan kan de score als volgt afgelezen worden op de tabel:

	D	C	B	A2-A4	A1
<15 wooneenheden/ha	5	4	3	2	1
15-20 wooneenheden/ha	4	5	4	3	2
20-25 wooneenheden/ha	3	4	5	4	3
25-50 wooneenheden/ha	2	3	4	5	4
>50 wooneenheden/ha	1	2	3	4	5

De combinatie van een intensiteit van 55 woningen per hectare op een site met knooppuntwaarde en voorzieningenniveau "B", resulteert dus in een score van 3/5.

Het doel is om projecten te belonen die een gepaste densiteit hebben, maar ook aan zuinig ruimtegebruik doen. Dus als er aanliggend aan deze wooneenheden een onverhard park ligt dat deel uitmaakt van natuurgebied, dan kan dit meetellen voor de oppervlakte in de noemer. Hierbij is het belangrijk dat dit echte natuur is dat deel uitmaakt van een natuurgebied, hiermee wordt geen wadi van een bedrijventerrein bedoeld.

DENSITEIT BEDRIJVGHEID

Voor de densiteit van de bedrijventerreinen wordt als volgt gerekend:

$$(Kubieke\ meter\ ruimte\ voor\ bedrijvigheid)/(oppervlakte\ ingenomen\ door\ bedrijvigheid)$$

De volgende scoretabel wordt gebruikt:

	D	C	B	A2-A4	A1
3m ³ /m ²	5	4	3	2	1
5m ³ /m ²	4	5	4	3	2
10m ³ /m ²	3	4	5	4	3
15m ³ /m ²	2	3	4	5	4
>15m ³ /m ²	1	2	3	4	5

DENSITEIT BEZOEKERSINTENSIEVE BEDRIJVGHEID

Bepaalde bedrijvigheid trekt veel bezoekers aan, zoals kantoren en detailhandel, hiervoor wordt een andere densiteit aangerekend dan normale bedrijvigheid. Voor de densiteit van de bedrijventerreinen wordt als volgt gerekend:

De verticale kolom geeft aan hoeveel persoonsbewegingen per dag elke categorie van voorzieningen en knooppuntwaarde aankan. Op deze manier is het aantal persoonsbewegingen aangepast aan de knooppuntwaarde.

	C & D	B3 & B4	A4 & A3	A2	A1
0 – 2499 persoonsbewegingen	5	4	3	2	1
2500 – 4999	4	5	4	3	2
5000 – 7499	3	4	5	4	3
7500 – 9999	2	3	4	5	4
10000 en meer dan 10000 persoonsbewegingen	1	2	3	4	5

GEbruik VAN MULTIMODAAAL TRANSPORT

Voor terreinen die aan een kade liggen, een spoorwegverbinding hebben of aan een luchthaven gelegen zijn, achten we het essentieel dat deze schaarse multimodale infrastructuur ook daadwerkelijk benut wordt.

De mogelijkheid van de kade/spoorweg/vliegveld wordt niet gebruikt.	1
-	2
De multimodale infrastructuur die oorspronkelijk op het terrein aanwezig was wordt behouden en gerenoveerd.	3
-	4
De multimodale infrastructuur die oorspronkelijk op het terrein aanwezig was wordt uitgebreid.	5

NOTA OVER GEMENGDE PROGRAMMA'S

Als een gemengd programma wordt voorzien van wonen en bedrijvigheid, dan worden de punten gewogen aan de hand van het terrein dat elk deel van het programma inneemt. Als het deel woonsten 20% van het terrein inneemt en de rest is bedrijvigheid, dan geldt volgende formule:

$$20\%(\text{score woondensiteit}) + 80\%(\text{score bedrijvigheidsdensiteit}) = \text{gepastheid densiteit}$$

Kosten voor overheden

De berekening heeft als doel om een indicatief beeld te geven van de publieke inspanningen die rechtstreeks samenhangen met het gebruik van het instrument brownfieldconvenant.

De berekening voor de kosten voor overheden beperken we tot de niet-geïnde registratierechten, de niet-geïnde leegstandsheffing, de niet-geïnde planbatenheffing en de kost voor personeelsinzet. De opzet van deze berekening is om enkel de meerkost van het brownfieldconvenant in rekening te brengen. Kosten die gemaakt zijn bij het brownfieldconvenant die bij "regulier beleid" horen, worden niet meegeteld. Dit zijn kosten zoals een RUP opmaken of vergunningen verlenen. Een grote kost die bij veel brownfielddossiers wordt gemaakt zijn de kosten gemaakt voor ambtshalve saneringen door OVAM – budgetten die OVAM prioritair ter beschikking stelt om te kunnen aanwenden bij brownfieldconvenanten.. Dit is een zeer

waardevol engagement; de gebundelde inzet van publieke en private middelen zorgt voor een versnelde herontwikkeling. Anderzijds zouden deze middelen hoe dan ook worden aangewend, zij het dan wellicht op een later tijdstip. In deze evaluatie is er daarom voor gekozen deze middelen niet mee op te nemen.

Er werd gekozen om in dit evaluatiekader de berekening van de kosten te beperken, om het zo mogelijk te maken om de berekeningen te doen. Het zou mogelijk geweest zijn om een zeer uitvoerige studie te doen naar de verschillende kosten van een brownfieldconvenant, maar hierbij is het steeds ingewikkeld om te onderscheiden of een kost er komt door het brownfieldconvenant, of dat deze sowieso gemaakt zou worden.

NIET-GEÏNDE REGISTRATIERECHTEN

De niet-geïnde verkooprechten ramen we op basis van de interne gegevens van VLAIO. Dit zijn gegevens die Vlabeel jaarlijks - sinds de bevoegdheidsoverdracht in 2015 - overmaakt aan VLAIO. Deze bedragen geven een indicatie van de fiscale voordelen die aan de betrokken actoren werden toegekend bij verwerving van onroerende goederen met het oog op de realisatie van een brownfieldproject in kader van een brownfieldconvenant.

NIET-GEÏNDE LEEGSTANDSHEFFING

De niet-geïnde leegstandsheffing ramen we eveneens op basis van de interne gegevens van VLAIO, die ze op hun beurt krijgen van Vlabeel. Hierbij moet worden opgemerkt dat het gaat om potentiële inkomsten die niet werden geïnd, en niet noodzakelijk om inkomsten die zonder brownfieldconvenant effectief gerealiseerd zouden zijn. In sommige gevallen kan leegstandsheffing immers ook via andere trajecten of strategieën worden vermeden. De bedragen moeten daarom worden gelezen als een indicatie van het toegekende voordeel, niet als een zuivere budgettaire kost.

NIET-GEÏNDE PLANBATENHEFFING

De niet-geïnde planbatenheffing bepalen we op basis van de beschikbare interne gegevens van VLAIO.

KOST VOOR PERSONEELSINZET

De kost voor personeelsinzet berekenen we aan de hand van een ingeschatte tijdsinzet van de betrokken lokale en bovenlokale overheden. De volgende elementen van tijdsbesteding werden opgeteld:

- Standaard dossierbehandeling: Er wordt 20 uur aangerekend voor de behandeling van elk dossier.
- Tijdsbesteding projectplatformen: de tijdsinzet voor projectplatformen wordt geraamd op basis van het aantal projectplatformen, het aantal deelnemende publieke partijen, de onderhandelaar en de accountmanager. De berekening gebeurt als volgt:

$$\text{aantal projectplatformen} \times (\text{aantal publieke partijen} + \text{onderhandelaar} + \text{accountmanager}) \times 2,5 \text{ uur}$$

- Tijdsbesteding stuurgroepen: de tijdsinzet voor stuurgroepen wordt op dezelfde manier geraamd, op basis van het aantal stuurgroepen en het aantal betrokken publieke partijen. De berekening gebeurt als volgt:

$$\text{aantal stuurgroepen} \times (\text{aantal publieke partijen} + \text{onderhandelaar} + \text{accountmanager}) \times 2,5 \text{ uur}$$

- Het totale aantal geraamde uren wordt vervolgens vermenigvuldigd met een uurtarief van 160 euro. Dit tarief omvat een indicatieve inschatting van de loonkost en overhead per medewerker. De berekening geeft dus geen exacte personeelskost weer, maar biedt een vergelijkbare benadering van de publieke tijdsinzet tussen de onderzochte cases.

De bovenstaande berekening geeft enkel zicht op een afgebakend deel van de publieke inspanningen. Ze houdt geen rekening met alle mogelijke kosten, baten of verschuivingen tussen overheidsniveaus.

Financiële opbrengsten voor overheden

De berekening van de opbrengsten voor overheden heeft als doel om een beeld te geven van de eenmalige publieke ontvangsten die kunnen voortvloeien uit de herontwikkeling van de onderzochte brownfieldsites. Deze berekening wordt beperkt tot twee opbrengstencategorieën waarvoor op basis van de beschikbare projectgegevens een raming kon worden gemaakt: btw op nieuwbouw en registratierechten bij verkoop.

Deze opbrengsten moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De berekening geeft een beeld van de potentiële bruto-opbrengsten na herontwikkeling, maar toont niet automatisch de bijkomende opbrengst die uitsluitend door het brownfieldconvenant werd gecreëerd. In sommige gevallen zou een site ook zonder convenant herontwikkeld zijn, mogelijk met een gelijkaardig of gedeeltelijk gelijkaardig programma. In andere gevallen kan het convenant vooral geleid hebben tot versnelling, meer zekerheid, betere afstemming tussen actoren of een kwalitatief hoger programma. De meerwaarde van het convenant ligt dan niet noodzakelijk in het volledige bedrag van de geraamde opbrengsten, maar in het verschil ten opzichte van wat zonder convenant zou zijn gebeurd. Omdat een dergelijk nulsценario niet systematisch beschikbaar is, wordt in deze evaluatie geen netto-additionaliteit berekend.

De berekening houdt bovendien geen rekening met alle mogelijke overheidsopbrengsten. Recurrente inkomsten, zoals onroerende voorheffing, personenbelasting, vennootschapsbelasting, lokale bedrijfsbelastingen, gemeentelijke opcentiemen, parkeerinkomsten, retributies of indirecte economische effecten, worden niet systematisch meegerekend. Ook maatschappelijke baten, zoals vermeden leegstand, sanering, activering van onderbenutte ruimte, bijkomende tewerkstelling of versterking van het ruimtelijk rendement, vallen buiten deze financiële raming. De opbrengstenberekening is dus geen volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse, maar een afgebakende en vergelijkbare raming van eenmalige fiscale opbrengsten voor de onderzochte cases.

BEPALING VAN DE VERKOOPWAARDE

Voor elke case wordt eerst een benaderende verkoopwaarde van het gerealiseerde of geplande programma berekend. Deze verkoopwaarde wordt geraamd op basis van de BVO per functie en een vaste eenheidsprijs per vierkante meter. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen industriële functies, gemengde functies, residentiële functies en recreatie of horeca.

De gehanteerde eenheidsprijzen zijn:

- industrieel: 1.200 euro per m²;
- gemengd: 2.000 euro per m²;
- residentiële: 3.000 euro per m²;
- Indoor recreatie en horeca: 2.250 euro per m².

De totale verkoopwaarde wordt berekend door de oppervlakte per functie te vermenigvuldigen met de bijhorende eenheidsprijs. Wanneer voor een bepaalde case geen of onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over de BVO of de functionele invulling, wordt dit aangeduid als “geen informatie” en wordt voor dat onderdeel geen opbrengst berekend.

BTW OP NIEUWBOUW

Voor projecten waar nieuwbouw wordt gerealiseerd, wordt de btw-opbrengst geraamd door de berekende verkoopwaarde te vermenigvuldigen met het toepasselijke btw-percentages. In de meeste cases wordt hiervoor een btw-percentage van 21% gehanteerd.

De berekening gebeurt als volgt:

Verkoopwaarde x btw-percentage = geraamde btw-opbrengst

Wanneer het gaat om programma's of transacties waarvoor geen btw wordt aangerekend, of wanneer uit de beschikbare gegevens blijkt dat btw niet van toepassing is, wordt een percentage van 0% gehanteerd. Dit is bijvoorbeeld relevant bij bepaalde retail- of projectstructuren waarbij niet de afzonderlijke vastgoedonderdelen worden verkocht, maar waarbij de overdracht via een vennootschapsstructuur kan verlopen. In die gevallen wordt geen btw-opbrengst opgenomen in de raming. Wanneer onvoldoende informatie beschikbaar is om het btw-regime te bepalen, wordt dit expliciet aangeduid.

REGISTRATIERECHTEN BIJ VERKOOP

Naast btw wordt ook een raming gemaakt van de registratierechten die kunnen worden geïnd bij verkoop van de gerealiseerde vastgoedonderdelen. Hiervoor wordt de berekende verkoopwaarde vermenigvuldigd met het gehanteerde tarief voor registratierechten. In de tabel wordt hiervoor, waar van toepassing, een tarief van 10% gebruikt.

De berekening gebeurt als volgt:

$$\text{verkoopwaarde} \times \text{tarief registratierechten} = \text{geraamde opbrengst uit registratierechten}$$

Ook hier geldt dat de berekening afhankelijk is van de aard van de transactie. Wanneer er geen verkoop aan een eindgebruiker plaatsvindt, wanneer de overdracht via een vennootschapsstructuur gebeurt, of wanneer onvoldoende informatie beschikbaar is over de verkoopstructuur, wordt geen opbrengst uit registratierechten berekend. De raming geeft dus geen sluitende fiscale berekening, maar een indicatieve inschatting op basis van de beschikbare projectgegevens en aannames.

TOTALE GERAAMDE EENMALIGE OPBRENGSTEN

De totale geraamde eenmalige opbrengsten worden berekend als de som van de geraamde btw-opbrengst en de geraamde registratierechten.

De berekening gebeurt als volgt:

$$\text{geraamde opbrengst btw} + \text{geraamde registratierechten} = \text{geraamde eenmalige opbrengsten}$$

Deze totale opbrengst geeft een indicatie van de fiscale ontvangsten die op het moment van realisatie of verkoop kunnen ontstaan. Ze mag niet worden gelezen als een netto-opbrengst voor één specifiek overheidsniveau. Btw en registratierechten komen immers niet noodzakelijk bij dezelfde overheid terecht als de overheid die personeelsinzet levert of financiële voordelen toekent binnen het brownfieldconvenant. De berekening maakt dus zichtbaar welke eenmalige fiscale ontvangsten de herontwikkeling kan genereren, maar niet hoe deze ontvangsten precies verdeeld zijn over de verschillende overheidsniveaus.

AANDACHTSPUNTEN BIJ DE INTERPRETATIE

De geraamde opbrengsten geven een indicatie van de eenmalige financiële return die kan ontstaan door de herontwikkeling van brownfieldsites, maar ze mogen niet worden gelezen als een zuivere opbrengst van het brownfieldconvenant zelf. Daarvoor zou per case een vergelijking nodig zijn met een nulscenario: wat zou er met de site zijn gebeurd zonder convenant, binnen welke termijn, met welk programma en met welke fiscale opbrengsten? Omdat dergelijke informatie niet systematisch beschikbaar is, wordt in deze evaluatie gewerkt met een bruto-opbrengstenbenadering.

De berekening maakt wel zichtbaar dat veel brownfieldprojecten leiden tot een opwaardering van onderbenutte, verouderde of vervuilde sites. Door de herontwikkeling ontstaat opnieuw vastgoedwaarde en worden transacties mogelijk gemaakt. De financiële betekenis van het instrument ligt daarom niet alleen in de berekende eenmalige fiscale opbrengsten, maar ook vooral in het feit dat het convenant kan bijdragen aan het los trekken, versnellen of verbeteren van complexe herontwikkelingsprocessen.

Voor toekomstige evaluaties is het aangewezen om vanaf de aanvraag en tijdens de opvolging systematischer gegevens te verzamelen over het oorspronkelijke programma, het geplande programma, het gerealiseerde programma, de verkoopstructuur, de effectieve verkoopprijzen, de btw-behandeling en de registratierechten. Dat zou toelaten om niet alleen bruto-opbrengsten te ramen, maar ook beter te beoordelen welke opbrengsten bijkomend zijn ten opzichte van een situatie zonder brownfieldconvenant.

Businesscase

Binnen dit evaluatiekader wordt het thema “businesscase” gebruikt om na te gaan op welke manier het brownfieldconvenant nuttig is voor de ontwikkelaar of initiatiefnemer van het project. De focus ligt daarbij niet op een volledige financiële rendabiliteitsanalyse, maar op de vraag of het convenant bepaalde drempels, onzekerheden of knelpunten helpt verminderen die de haalbaarheid van de herontwikkeling beïnvloeden. Het kan bijvoorbeeld gaan om meer zekerheid over de medewerking van overheden, het samenbrengen van eigenaars, het structureren van overleg met stakeholders of het mogelijk maken van een complexer of ambitieuzer programma. Op die manier wordt onderzocht in welke mate het convenant bijdraagt aan het versterken van de businesscase van de herontwikkeling.

ONTWIKKELRISICO

Bij ontwikkelrisico wordt nagegaan of het brownfieldconvenant ertoe heeft bijgedragen dat een complexer, minder evident of ambitieuzer programma mogelijk werd. Brownfieldprojecten gaan vaak gepaard met onzekerheden rond sanering, vergunningen, infrastructuur, eigendomsstructuur, fasering, financiering en marktvraag. Het convenant kan in sommige gevallen helpen om die onzekerheden te verminderen, bijvoorbeeld door afstemming tussen overheden te organiseren, engagementen te verduidelijken of meer zekerheid te bieden over de haalbaarheid van het project.

Een project krijgt een score van 1 wanneer er aanwijzingen zijn dat het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan het opnemen van een programmatorisch of ontwikkelmatig risico dat zonder convenant minder waarschijnlijk of moeilijker realiseerbaar was geweest. Het gaat dan bijvoorbeeld om meerlagige bedrijfsruimte, innovatieve economische functies, een complex gemengd programma, collectieve voorzieningen, bijkomende duurzaamheidsambities of andere elementen waarvan de marktacceptatie, technische haalbaarheid of vergunningstechnische haalbaarheid minder evident was.

Met “risico” wordt hier niet bedoeld dat nodeloos of onverantwoord risico wordt genomen. Het gaat om berekende ontwikkelrisico's die kunnen bijdragen aan een betere of ambitieuzere invulling van de site. Wanneer het programma vooral aansluit bij een gangbare en marktzekere ontwikkeling, en het convenant geen duidelijke rol speelde in het mogelijk maken van een minder evidente programmatie, wordt een score van 0 toegekend.

DRAAGVLAK BIJ BURGERLIJKE STAKEHOLDERS

Bij dit criterium wordt nagegaan of het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan het creëren, versterken of structureren van draagvlak bij burgerlijke stakeholders. Daaronder worden onder meer omwonenden, buurtorganisaties, middenveldorganisaties, natuurverenigingen, gebruikers of andere niet-publieke stakeholders verstaan.

Een project krijgt een score van 1 wanneer het convenant of het eraan gekoppelde proces aantoonbaar heeft bijgedragen aan een betere dialoog met deze stakeholders, aan het expliciteren van bezorgdheden, aan het aanpassen of verfijnen van het project, of aan het verminderen van weerstand. Dit betekent niet noodzakelijk dat alle stakeholders het project volledig steunen. In complexe gebiedsontwikkelingen blijft discussie vaak bestaan. De vraag is vooral of het convenant een nuttig kader bood om die discussie te organiseren en mee te nemen in het verdere traject.

Een project krijgt een score van 0 wanneer het convenant geen duidelijke rol speelde in de omgang met burgerlijke stakeholders, wanneer participatie voornamelijk buiten het convenant plaatsvond, of wanneer er geen aantoonbare bijdrage was aan draagvlakvorming. Wanneer er weinig of geen relevante burgerlijke stakeholders betrokken waren, wordt dit in de bespreking van de case toegelicht.

AFSTEMMING TUSSEN OVERHEDEN

Bij dit criterium wordt nagegaan of het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan de afstemming tussen verschillende betrokken overheden en publieke instanties. Brownfieldprojecten raken vaak aan meerdere beleidsdomeinen, zoals economie, ruimtelijke ordening, bodem, mobiliteit, water, natuur, erfgoed en lokale ontwikkeling. Het convenant kan meerwaarde bieden door deze actoren samen te brengen, standpunten te verduidelijken en knelpunten in een vroegere fase bespreekbaar te maken.

Een project krijgt een score van 1 wanneer het convenant aantoonbaar heeft bijgedragen aan een betere coördinatie tussen overheden, aan het uitklaren van bevoegdheden of standpunten, aan het versnellen van afstemming, of aan het opbouwen van een gedeeld kader voor de herontwikkeling. Het is daarbij niet vereist dat alle overheden op elk moment volledig dezelfde visie hadden. Ook wanneer het convenant spanningen of uiteenlopende belangen zichtbaar maakte en hielp structureren, kan sprake zijn van een positieve bijdrage.

Een project krijgt een score van 0 wanneer de afstemming tussen overheden grotendeels buiten het convenant verliep, wanneer het convenant daarin geen duidelijke rol speelde, of wanneer het instrument er niet in slaagde relevante publieke knelpunten te helpen uitklaren.

GRONDPOSITIE

Bij dit criterium wordt nagegaan of het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan het samenbrengen van verschillende eigenaars, gebruikers of andere actoren met een relevante grondpositie. Versnipperde eigendom of uiteenlopende belangen tussen grondeigenaars kunnen een belangrijke drempel vormen voor brownfieldontwikkeling. Het convenant kan in dat geval een kader bieden om partijen rond de tafel te brengen, afspraken te maken over de programmatie, fasering of uitvoering, en een gezamenlijke projectlogica te ontwikkelen.

Een project krijgt een score van 1 wanneer het brownfieldconvenant meerdere betrokken grondeigenaars of actoren met een grondpositie samenbrengt en wanneer dit heeft bijgedragen aan de vooruitgang, samenhang of uitvoerbaarheid van het project.

Een project krijgt een score van 0 wanneer er meerdere relevante grondeigenaars of actoren met een grondpositie waren, maar het convenant geen aantoonbare bijdrage leverde aan het samenbrengen of afstemmen van deze partijen.

Wanneer een project slechts één eigenaar of één centrale grondpositie kent, wordt dit criterium niet meegeteld in de totaalscore. In dat geval is het criterium niet relevant voor de beoordeling van de meerwaarde van het convenant.

TOTAALSCORE BUSINESSCASE

De totaalscore voor businesscase wordt uitgedrukt op een schaal van 1 tot 5. De score vertrekt van de deelcriteria die voor de betrokken case relevant zijn. Wanneer een criterium niet van toepassing is, bijvoorbeeld omdat er slechts één eigenaar is en het criterium grondpositie daarom niet relevant is, wordt dit criterium niet meegenomen in de berekening.

De berekening gebeurt als volgt:

$$(aantal\ behaalde\ punten / aantal\ te\ behalen\ punten) \times 4 + 1$$

Door deze omzetting krijgt elke case een score tussen 1 en 5. Een score van 1 betekent dat het brownfieldconvenant volgens de beschikbare informatie weinig of geen aantoonbare bijdrage leverde aan de businesscase zoals hier gedefinieerd. Een score van 5 betekent dat het convenant op alle relevante deelcriteria een duidelijke bijdrage leverde.

De score moet steeds samen gelezen worden met de kwalitatieve toelichting per case. De binaire deelscores laten toe om cases onderling op een eenvoudige manier te vergelijken, maar vatten niet de volledige complexiteit van het project samen. In sommige cases kan de bijdrage van het convenant op één criterium doorslaggevend zijn, ook wanneer de totaalscore gemiddeld blijft. Omgekeerd kan een hoge score wijzen op een brede procesmatige bijdrage, zonder dat dit noodzakelijk betekent dat het project financieel of maatschappelijk op alle vlakken optimaal is.

Omgevingskenmerken

Binnen dit evaluatiekader wordt het thema “omgevingskenmerken” gebruikt om na te gaan in welke mate het brownfieldconvenant bijdraagt aan de verbetering van de ruimtelijke en milieukundige kwaliteit van de site. De beoordeling focust op een aantal aspecten die relevant zijn bij brownfieldherontwikkeling: erfgoed, waterbeheer, natuur, energie, circulair bouwen en bodemsanering.

De score geeft geen volledige beoordeling van de duurzaamheid van het project als geheel. Ze geeft enkel aan of het convenant, of het proces dat via het convenant werd georganiseerd, heeft bijgedragen aan het opnemen of versterken van deze aspecten in het project. Wanneer een bepaald aspect niet relevant is voor een specifieke site, bijvoorbeeld omdat er geen erfgoed aanwezig is, wordt dit criterium niet meegenomen in de totaalscore.

ERFGOED

Bij dit criterium wordt nagegaan of het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan het behoud, de integratie of de opwaardering van erfgoed op de site. Het kan daarbij gaan om beschermd erfgoed, geïnventariseerd erfgoed of andere waardevolle gebouwen, constructies of landschappelijke elementen die een rol spelen in de identiteit van de site. We kenden een binaire score toe als volgt:

- Een project krijgt een score van 1 wanneer er op het oorspronkelijke terrein erfgoed aanwezig is en dit erfgoed wordt behouden, geïntegreerd of op een betekenisvolle manier opgenomen in de herontwikkeling.
- Een project krijgt een score van 0 wanneer er erfgoed aanwezig is, maar dit niet wordt behouden, geïntegreerd of opgewaardeerd binnen het project.

Wanneer er geen erfgoed aanwezig is op de site, wordt dit criterium niet meegenomen in de totaalscore.

WATERBEHEER

Bij dit criterium wordt nagegaan of het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan een betere omgang met water op de site. Dit kan betrekking hebben op waterveiligheid, ontharding, infiltratie, buffering, hergebruik van hemelwater, het openleggen van waterlopen of het versterken van de natuurlijke waterstructuur. We kenden een binaire score toe als volgt:

- Een project krijgt een score van 1 wanneer waterbeheer expliciet wordt opgenomen in de programmatie of inrichting van de site en wanneer dit verder gaat dan een louter minimale of impliciete vermelding.
- Een project krijgt een score van 0 wanneer waterbeheer niet of nauwelijks aan bod komt in het project, of wanneer uit de beschikbare informatie geen duidelijke bijdrage blijkt.

NATUURDOELEN

Bij dit criterium wordt nagegaan of het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan het versterken van natuurwaarden op of rond de site. Dit kan gaan om de aanleg van nieuwe natuur, het versterken van

bestaande natuurstructuren, het verbeteren van ecologische verbindingen, het creëren van groenblauwe netwerken of het nemen van maatregelen voor biodiversiteit. We kenden een binaire score toe als volgt:

- Een project krijgt een score van 1 wanneer natuurwaarden substantieel worden gecreëerd, hersteld of versterkt binnen het project.
- Een project krijgt een score van 0 wanneer er geen duidelijke bijdrage is aan natuurontwikkeling of biodiversiteit, of wanneer groenvoorzieningen louter een beperkte landschappelijke of functionele invulling hebben zonder aantoonbare ecologische meerwaarde.

ENERGIE

Bij dit criterium wordt nagegaan of het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan energiezuinige of energieproducerende oplossingen op de site. Dit kan gaan om collectieve energievoorzieningen, hernieuwbare energieopwekking, warmtenetten, energiedeling, energie-efficiënte gebouwen of andere maatregelen die de energieprestatie van de herontwikkeling versterken. We kenden een binaire score toe als volgt:

- Een project krijgt een score van 1 wanneer er substantiële maatregelen worden genomen rond hernieuwbare energie, collectieve energieoplossingen of energie-efficiëntie, en wanneer deze maatregelen duidelijk deel uitmaken van de projectaanpak. Het moet daarbij gaan om maatregelen die een duidelijke meerwaarde vormen binnen de herontwikkeling. Het louter voorzien van zonnepanelen op daken volstaat op zich niet om een score van 1 toe te kennen, tenzij dit deel uitmaakt van een bredere of substantiële energiestrategie voor de site.
- Een project krijgt een score van 0 wanneer energie niet of slechts zeer beperkt aan bod komt, of wanneer uit de beschikbare informatie geen duidelijke bijdrage blijkt.

CIRCULAIR BOUWEN

Bij dit criterium wordt nagegaan of het project inzet op circulaire principes tijdens de bouw- of herontwikkelingsfase. Dit kan onder meer betrekking hebben op het hergebruik van bestaande gebouwen of structuren, het hergebruik van materialen op de site, demonteerbaar bouwen, materiaalinventarisatie, selectieve sloop of het beperken van primaire materiaalstromen. We kenden een binaire score toe als volgt:

- Een project krijgt een score van 1 wanneer circulaire bouwprincipes duidelijk en substantieel worden toegepast in het project.
- Een project krijgt een score van 0 wanneer er geen duidelijke toepassing is van circulaire bouwprincipes, of wanneer het enkel gaat om beperkte of gangbare vormen van materiaalgebruik die geen aantoonbare circulaire strategie vormen. Het louter gebruiken van puin of schroot als funderingsmateriaal wordt daarom op zichzelf niet als voldoende beschouwd om een score van 1 toe te kennen.

Een belangrijke nuancering hierbij is dat circulair bouwen slechts een aandachtspunt is sinds de veertiende oproep (november 2024) voor brownfieldconvenanten. Toch werd er gekozen om elk van de projecten op dit criterium te beoordelen.

BODEMSANERING

Bij dit criterium wordt nagegaan of het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan de aanpak van bodemverontreiniging op de site. Bodemsanering is bij brownfieldprojecten vaak een belangrijke randvoorwaarde voor herontwikkeling. De bijdrage van het convenant kan daarbij verschillende vormen aannemen: het versnellen van de sanering, het beter afstemmen van sanering en herontwikkeling, het mogelijk maken van een geïntegreerde aanpak, of het creëren van duidelijkheid over verantwoordelijkheden en timing. We kenden een binaire score toe als volgt:

- Een project krijgt een score van 1 wanneer het brownfieldconvenant aantoonbaar heeft bijgedragen aan een snellere, beter geïntegreerde of ruimtelijk beter afgestemde saneringsaanpak. Dit hoeft niet

noodzakelijk te betekenen dat er verder wordt gesaneerd dan wettelijk verplicht. Ook wanneer het convenant bijdraagt aan het effectief en tijdig realiseren van de noodzakelijke bodemsanering, kan dit als een meerwaarde worden beschouwd.

- Een project krijgt een score van 0 wanneer er geen relevante bodemproblematiek is, wanneer bodemsanering volledig los van het convenant verloopt, of wanneer uit de beschikbare informatie geen duidelijke bijdrage van het convenant blijkt.

Wanneer bodemsanering niet relevant is voor de site, wordt dit criterium niet meegenomen in de totaalscore.

TOTAALSCORE OMGEVINGSKENMERKEN

De totaalscore voor omgevingskenmerken wordt uitgedrukt op een schaal van 1 tot 5. De score wordt berekend op basis van de criteria die voor de betrokken case relevant zijn. Wanneer een criterium niet van toepassing is, bijvoorbeeld omdat er geen erfgoed aanwezig is of omdat bodemsanering geen rol speelt, wordt dit criterium niet meegenomen in de berekening.

De berekening gebeurt als volgt:

$$(aantal\ behaalde\ punten / aantal\ te\ behalen\ punten) \times 4 + 1$$

Door deze omzetting krijgt elke case een score tussen 1 en 5. Een score van 1 betekent dat het brownfieldconvenant volgens de beschikbare informatie weinig of geen aantoonbare bijdrage leverde aan de onderzochte omgevingskenmerken. Een score van 5 betekent dat het convenant op alle relevante criteria een duidelijke bijdrage leverde.

De score moet steeds samen gelezen worden met de kwalitatieve toelichting per case. De binaire deelscores maken vergelijking tussen cases mogelijk, maar vatten niet de volledige complexiteit van de omgevingskwaliteit samen. In sommige projecten kan één aspect, zoals bodemsanering of waterbeheer, een doorslaggevende meerwaarde vormen, ook wanneer niet op alle criteria hoog wordt gescoord.

Sociale duurzaamheid

Binnen dit evaluatiekader wordt het thema “sociale duurzaamheid” gebruikt om na te gaan in welke mate het brownfieldproject bijdraagt aan sociaal-maatschappelijke meerwaarde. De beoordeling wordt toegespitst op twee aspecten die op basis van de beschikbare projectinformatie relatief vergelijkbaar kunnen worden ingeschat: de aandacht voor tewerkstelling en de aandacht voor doelgroepgericht wonen.

Deze score geeft geen volledige beoordeling van alle mogelijke sociale effecten van het project. Elementen zoals betaalbaarheid in brede zin, toegankelijkheid van publieke ruimte, voorzieningen, sociale cohesie of gezondheid worden niet systematisch meegerekend, tenzij ze expliciet verbonden zijn met de twee gehanteerde criteria. De score moet daarom gelezen worden als een afgebakende inschatting van sociale meerwaarde, niet als een volledige sociale impactanalyse.

TWERKSTELLING

Bij dit criterium wordt nagegaan in welke mate het project inzet op economische functies die structurele tewerkstelling kunnen creëren. Daarbij gaat de aandacht vooral naar functies die kansen bieden voor een brede groep werknemers, waaronder kort- en middengediplomeerde profielen. Voorbeelden zijn productie, maakactiviteiten, logistiek, ambachtelijke bedrijvigheid, lokale kmo's of andere economische activiteiten met een duidelijke werkgelegenheidscomponent.

Tewerkstelling tijdens de bouw- of constructiefase wordt niet meegerekend, omdat die tijdelijk is en niet noodzakelijk verbonden blijft aan de site na realisatie van het project. De beoordeling richt zich dus op de

structurele tewerkstelling die het programma na herontwikkeling mogelijk maakt. Dit criterium scoorden we met een driepuntenschaal op 5:

- Een project krijgt een score van 1 wanneer er geen of nauwelijks aandacht is voor structurele tewerkstelling, bijvoorbeeld bij een programma dat hoofdzakelijk inzet op wonen of functies met beperkte lokale werkgelegenheid.
- Een project krijgt een score van 3 wanneer er beperkte aandacht is voor tewerkstelling, bijvoorbeeld doordat een deel van het programma economische functies bevat, maar deze niet centraal staan in de herontwikkeling of slechts een beperkte tewerkstellingsintensiteit hebben.
- Een project krijgt een score van 5 wanneer tewerkstelling een duidelijke en substantiële plaats krijgt binnen het project, bijvoorbeeld door een belangrijk aandeel bedrijvigheid, ruimte voor productie of kmo's, opleidingsfuncties, of andere economische functies die structureel werk op de site kunnen creëren.

DOELGROEPGERICHT WONEN

Bij dit criterium wordt nagegaan in welke mate het project inzet op woonvormen voor doelgroepen waarvoor de toegang tot de reguliere woonmarkt minder vanzelfsprekend is. Het kan daarbij gaan om sociale woningen, geconventioneerde woningen, doelgroepflats, begeleid zelfstandig wonen, seniorenwoningen of andere woonvormen met een expliciete sociale of betaalbaarheidsdoelstelling. Ook dit criterium scoorden we met een driepuntenschaal op 5:

- Een project krijgt een score van 1 wanneer er geen of nauwelijks aandacht is voor doelgroepgericht wonen.
- Een project krijgt een score van 3 wanneer er beperkte aandacht is voor doelgroepgericht wonen, bijvoorbeeld wanneer slechts een beperkt aandeel van het woonprogramma op specifieke doelgroepen is gericht of wanneer de sociale invulling nog weinig concreet is uitgewerkt.
- Een project krijgt een score van 5 wanneer doelgroepgericht wonen een duidelijke en substantiële plaats krijgt binnen het woonprogramma, bijvoorbeeld door een significant aandeel sociale woningen, betaalbare woningen of aangepaste woonvormen voor specifieke doelgroepen.

Wanneer een project geen woonprogramma bevat, wordt dit criterium niet afzonderlijk beoordeeld. In dat geval wordt de sociale duurzaamheid beoordeeld op basis van de tewerkstellingscomponent. Wanneer een project wel een woonprogramma bevat, maar geen doelgroepgerichte woonvormen voorziet, wordt dit als een score van 1 beoordeeld.

TOTAALSCORE SOCIALE DUURZAAMHEID

De totaalscore voor sociale duurzaamheid wordt uitgedrukt op een schaal van 1 tot 5. De berekening houdt rekening met de aard van het programma.

Bij een monofunctioneel programma wordt enkel het relevante criterium beoordeeld. Voor een project dat uitsluitend of hoofdzakelijk inzet op bedrijvigheid, wordt de score bepaald op basis van de tewerkstellingscomponent. Voor een project dat uitsluitend of hoofdzakelijk inzet op wonen, wordt de score bepaald op basis van de aandacht voor doelgroepgericht wonen. Bij een gemengd programma wordt de score bepaald op basis van de combinatie van beide dimensies:

- 1 = geen aandacht voor tewerkstelling of doelgroepgericht wonen;
- 2 = beperkte aandacht voor tewerkstelling of doelgroepgericht wonen;
- 3 = veel aandacht voor één dimensie, maar geen aandacht voor de andere;
- 4 = veel aandacht voor één dimensie en beperkte aandacht voor de andere;
- 5 = veel aandacht voor zowel tewerkstelling als doelgroepgericht wonen.

De score moet steeds samen gelezen worden met de kwalitatieve toelichting per case. Een lage score betekent niet noodzakelijk dat het project geen maatschappelijke waarde heeft, maar wel dat binnen dit afgebakende evaluatiekader weinig expliciete aandacht wordt vastgesteld voor structurele tewerkstelling of doelgroepgericht wonen. Omgekeerd betekent een hoge score dat het project op deze twee dimensies duidelijk bijdraagt aan sociale meerwaarde, zonder dat daarmee alle sociale effecten van het project zijn beoordeeld.

Analyse van de proceskwaliteit

Geïnspireerd op de RACI-methode¹¹ ontwikkelden we een manier om de verantwoordelijkheden binnen een proces duidelijk te structureren. Ze onderscheidt vier rollen: Responsible (uitvoerend verantwoordelijk), Accountable (eindverantwoordelijk), Consulted (te raadplegen) en Informed (te informeren). Door elke processtap aan deze rollen te koppelen, wordt transparant wie wat doet en waar de beslissingsbevoegdheid ligt. Dit voorkomt overlap, versnelt de besluitvorming en bevordert een efficiënte samenwerking tussen actoren. De RACI-analyse vormt zo een essentieel onderdeel van het analytisch kader om processen te verhelderen en te optimaliseren.

De volgende stappen worden geanalyseerd als ze relevant zijn voor het project:

- Onderhandeling en ontwerpconvenant (visievorming)
- Fase informatie en inspraak
- Opvolging: stuurgroep
- Bijsturing convenant: inhoudelijk (facultatief)
- Opmaak bestemmingswijziging (facultatief)
- Fase realisatie

In afstemming met VLAIO werd gekeken welke partijen over het algemeen betrokken worden in welke fases van het brownfieldproject.

In de focusgroepen werd de procesanalyse toegepast op de belangrijkste fases van het brownfieldconvenant: de onderhandeling en opmaak van het ontwerpconvenant, de fase van informatie en inspraak, de opvolging via de stuurgroep, eventuele inhoudelijke bijsturing van het convenant, eventuele opmaak van een bestemmingswijziging en de realisatiefase. De RACI-analyse werd daarbij gebruikt als leidraad om na te gaan welke actor in welke fase een rol opnam, en of die rol voldoende duidelijk was voor de betrokken partijen.

Conclusietabel

Ruimte voor economie	-/5
Afstemming van programma-intensiteit op de context	-/5
Kosten voor overheden	-/5
Financiële opbrengsten voor overheden	-/5
Businesscase	-/5
Omgevingskenmerken	-/5
Sociale duurzaamheid	-/5

¹¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Responsibility_assignment_matrix

Databeschikbaarheid

Om het evaluatiekader toe te passen en cases grondig te evalueren, werden we geconfronteerd met enkele hiaten in de bijgehouden data. De dataverzameling en documentatie van brownfieldprojecten ligt vandaag bij het permanent secretariaat bij VLAIO, dat de opvolging van het beleid sinds 2017 bundelt in het jaarlijks indicatorenrapport. Dat rapport geeft tekst en uitleg bij de cijfers die VLAIO zelf bijhoudt in de 'opvolgingstabel', m.n. over de voortgang van convenanten, de status van projecten, oppervlakten, functies, subsidies, saneringen, doorlooptijden en andere projectgebonden gegevens. De opvolgingstabel vormt daarmee de centrale databron voor de monitoring van het Brownfieldconvenantenbeleid.

Het indicatorenrapport ordent deze monitoring in vijf types indicatoren: operationele indicatoren, outputindicatoren, procesindicatoren, outcome-indicatoren en impactindicatoren. Deze worden toegelicht in Tabel 11.

Tabel 11: Indicatoren werking en resultaten van het brownfieldconvenantenbeleid

Type indicator	Voornaamste gemonitorde indicatoren	Doel van de monitoring
Operationele indicatoren	Niet-geïnde verkooprechten; opgeschorte leegstandsheffingen; kosten van ambtshalve bodemsaneringen; personeelsinzet van onderhandelaars;	Inzicht krijgen in de ingezette middelen, fiscale voordelen en personeelscapaciteit die het Brownfieldconvenantenbeleid ondersteunen
Outputindicatoren	Aantal ingediende aanvragen; aantal ingetrokken, onontvankelijke en ongegrond verklaarde dossiers; aantal ondertekende convenanten; aantal gerealiseerde convenanten; totale oppervlakte van projectgebieden; geografische spreiding van projecten	Opvolgen van de respons op oproepen en de directe resultaten van het instrument
Procesindicatoren	Instroom en uitstroom van onderhandelingen; aantal lopende onderhandelingen en convenanten; doorlooptijd van onderhandelingen; contractuele en effectieve looptijd van convenanten	Inzicht krijgen in de werklast, voortgang en efficiëntie van het proces
Outcome-indicatoren	Aantal bodemsaneringsdossiers; aantal dossiers met stortplaatsen; evolutie van aantal ondernemingen; evolutie van aantal gebouwen; wijziging van verharde oppervlakte	In beeld brengen van directe veranderingen op het terrein ten gevolge van herontwikkeling
Impactindicatoren	Wijzigingen in juridische bestemmingen; herbestemmingen van brownfieldsites; functiewijzigingen binnen projectgebieden	Inzicht krijgen in ruimtelijke en maatschappelijke effecten op langere termijn

Bron: VLAIO indicatorenrapport (mei 2024)

De monitoring laat daardoor toe om de convenantenportefeuille operationeel op te volgen en evoluties binnen het instrument zichtbaar te maken. Tegelijkertijd stelden we in de evaluatie vast dat de beschikbare

data onvoldoende basis bieden voor een diepgaande analyse van effecten, additionaliteit en impact van het Brownfieldconvenantenbeleid.

Dat had in de eerste plaats gevolgen voor deze evaluatie zelf. We hadden voorzien om een doorgedreven portfolio-analyse uit te voeren, onder meer om patronen, succesfactoren en verschillen tussen projecten systematisch te analyseren. In de praktijk bleek dit slechts gedeeltelijk mogelijk. De beschikbare gegevens vatten niet alle relevante informatie en zijn bovendien beperkt gestructureerd voor analytisch gebruik.

Daarnaast bleek het nauwelijks mogelijk om bepaalde evaluatievragen grondig te beantwoorden. Zo kon op basis van de beschikbare monitoringdata niet systematisch worden nagegaan wat gebeurde met projecten waarvan de aanvraag onontvankelijk of ongegrond werd verklaard, of die tijdens het traject werden ingetrokken. We hadden onvoldoende toegang tot informatie om binnen deze opdracht te beoordelen of deze projecten later alsnog gerealiseerd werden of konden worden, via andere instrumenten ondersteuning kregen of volledig wegvielen. Ook ontbraken vaak voldoende dossierinformatie, historiek en documentatie om dergelijke trajecten systematisch te reconstrueren.

Het gebrek aan gestructureerde monitoringsinformatie had bovendien gevolgen voor de caseselectie. Op basis van de beschikbare gegevens was het moeilijk om voldoende gefundeerde keuzes te maken over welke projecten het meest relevant waren om verder te bestuderen in functie van bepaalde effecten, proceskenmerken of types van herontwikkeling. Bij oudere of reeds beëindigde projecten bleek bovendien vaak weinig procesinformatie bijgehouden te zijn, terwijl betrokken actoren of contactpersonen niet langer actief waren binnen het dossier. Daarom werd beslist om de casestudies voornamelijk toe te spitsen op lopende projecten, aangevuld met een beperkt aantal afgeronde projecten. In volgende paragraaf gaan we nader in op de selectie van de cases.

Belangrijker nog is dat deze beperkingen ook gevolgen hebben voor de beleidsmatige sturing van het Brownfieldconvenantenbeleid zelf. De huidige monitoring maakt het moeilijk om systematisch zicht te krijgen op de concrete effecten van het instrument en op de mate waarin brownfieldconvenanten bijdragen aan beleidsdoelstellingen inzake ruimtegebruik, economische ontwikkeling, duurzaamheid, verweving of sanering. Daardoor ontbreekt vandaag ook een duidelijke basis om strategisch te sturen op gewenste effecten of om prioriteiten binnen het beleid expliciet op te volgen.

Bovendien blijkt uit het indicatorenrapport dat verschillende relevante effecten vandaag slechts beperkt meetbaar zijn of onvoldoende systematisch worden bijgehouden. Zo wordt expliciet aangegeven dat gegevens over bijvoorbeeld gesaneerde volumes grond, feitelijke werkgelegenheid, maatschappelijke meerwaarde, concrete functiemenging of de reële invulling van projectgebieden slechts beperkt beschikbaar zijn of moeilijk kunnen worden gekoppeld aan bestaande databronnen. Ook de impactindicatoren blijven vandaag grotendeels beperkt tot wijzigingen in juridische bestemmingen, terwijl bredere maatschappelijke en ruimtelijke effecten slechts beperkt in beeld komen.

Er is met andere woorden nood aan scherpere keuzes over welke effecten het beleid precies wil realiseren én aan een meer gerichte en consistente manier om die effecten te documenteren en te monitoren.

Selectie gevalstudies

Vanwege het gebrek aan inhoudelijke data over convenanten, werd met de stuurgroep gekozen om een representatief staal te nemen van convenanten qua thema's, problematieken, spreiding enz. Initieel was de opzet om 10 afgeronde convenanten en 5 lopende convenanten te analyseren. In de stuurgroep werd besloten om het quota te veranderen naar 2 afgeronde en 13 lopende convenanten. De stuurgroep oordeelde dat op deze manier makkelijker informatie zou kunnen worden opgehaald, aangezien voor de lopende projecten de partijen nog samenkomen in de stuurgroepen. Ook de onderhandelaar is voor lopende

projecten makkelijker te benaderen als ‘geheugen’ van het proejct. Tabel 12 geeft een overzicht van de cases die op deze manier werden geselecteerd.

Tabel 12: Geselecteerde cases voor verdere analyse

Naam	Gemeente	Fase
Willebroek Noord	Willebroek	Uitvoering
Boon	Aalst	Uitvoering
Uplace	Machelen	Uitvoering
Renaultsite	Vilvoorde/Machelen	Uitvoering
Blekerij-Weide	Kortrijk	Afgerond ¹²
Hertogensite	Leuven	Uitvoering
Suikerfabriek	Veurne	Uitvoering
Libert paints	Gent	Afgerond
Site Vuylsteke	Roeselare	Uitvoering
Saffre-Frères	Oudenaarde	Uitvoering
Witte Moer	Sleidinge	Afgerond
OudeHaachtsesteenweg	Diegem	Uitvoering
Steenbakkerij	Steendorp	Uitvoering
Catala	Drogenbos/Sint-Pieters-Leeuw	Uitvoering
Rechteroever	Nieuwpoort	Uitvoering

¹² Dit brownfieldconvenant werd op 30/11/2025 afgerond.

Crossanalyse

Na het opstellen van het methodologisch kader, werd elk van de cases geëvalueerd aan de hand van desktopresearch en focusgroepen. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de analyse over de 15 onderzochte cases heen besproken. De volledige analyse per case werd afzonderlijk uitgewerkt, informatie over de cases kan opgevraagd worden bij VLAIO. De individuele casefiches worden niet als afzonderlijke bijlage gepubliceerd, omdat ze in de eerste plaats dienden als onderzoeksinput voor de overkoepelende beleidsevaluatie. In dit rapport wordt de individuele case-informatie niet systematisch per project hernomen. De nadruk ligt hier op de overkoepelende patronen, verschillen en aandachtspunten die uit de gezamenlijke analyse van de cases naar voren komen. Waar relevant worden individuele cases wel gebruikt als illustratie om bepaalde vaststellingen te verduidelijken.

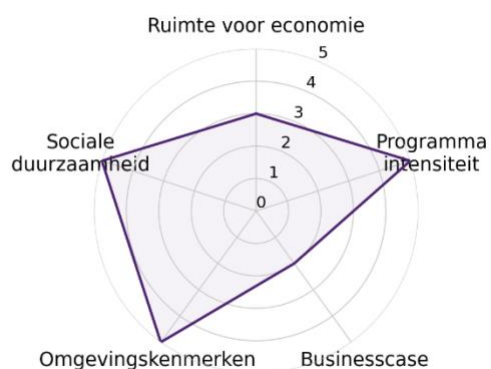
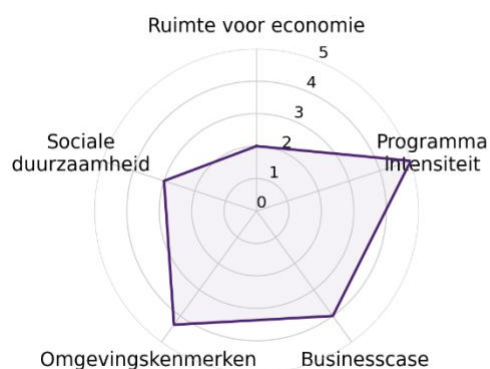
De bespreking volgt stapsgewijs het evaluatiekader zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Achtereenvolgens komen ruimte voor economie, ruimtelijke gepastheid, kosten voor overheden, opbrengsten voor overheden, businesscase, omgevingskenmerken, sociale duurzaamheid en proceskwaliteit aan bod. Per thema wordt telkens dezelfde opbouw gehanteerd. Eerst wordt kort toegelicht hoe de methode in de praktijk heeft gewerkt en welke beperkingen daarbij naar voren kwamen. Daarna worden de belangrijkste resultaten en vaststellingen over de 15 cases heen besproken.

De analyse moet gelezen worden als een verkennende evaluatie van een beperkte selectie van brownfieldconvenanten. De 15 cases laten toe om verschillende types projecten, contexten en trajecten met elkaar te vergelijken, maar vormen geen statistisch representatieve steekproef van alle brownfieldconvenanten. De resultaten geven dus vooral inzicht in terugkerende patronen, mogelijke meerwaarde en aandachtspunten voor de verdere opvolging van het instrument.

geeft de spiderdiagrammen van de 15 onderzochte cases¹³ weer die op basis van het evaluatiekader werden opgesteld. Ze geven een visueel overzicht van de scores per case en per evaluatiedimensie. De diagrammen worden in dit hoofdstuk niet afzonderlijk per case besproken, maar dienen als samenvattend overzicht van de onderliggende beoordeling. Proceskwaliteit werd niet in de spiderdiagram opgenomen, omdat de scores op dit onderdeel minder sterk varieerden tussen de cases en omdat de analyse vooral kwalitatieve inzichten opleverde over de werking van het proces, de rol van de stuurgroep, de betrokkenheid van actoren en de nood aan betere procesregistratie.

¹³ Voor Machelen Uplace voegen we volgende noot toe: aangezien het programma van dit brownfieldproject in de loop van het traject aanzienlijk is gewijzigd, werd ervoor gekozen om twee afzonderlijke evaluaties op te nemen: één voor het oorspronkelijke Uplace-programma en één voor het latere Broeklin-programma. Voor de case Willebroek Noord kon de indicator “afstemming van de programma-intensiteit op de context” niet worden berekend, omdat de beschikbare informatie onvoldoende toeliet om de bouwvolumes betrouwbaar te bepalen.

Figuur 7: Spiderdiagrammen van de 15 onderzochte cases



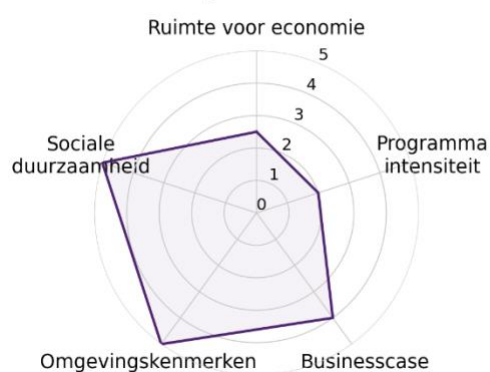
Roeselare-site Vuylsteke



Oudenaarde Saffre Frères



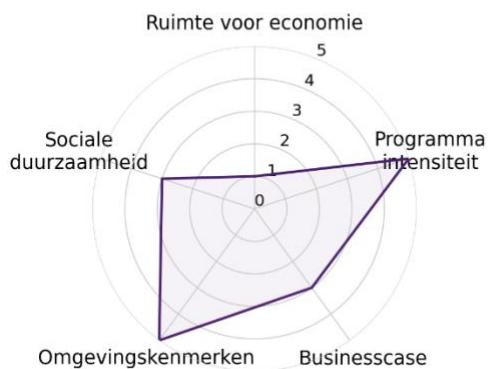
Sleidinge - Wittemoer



Diegem OudeHaachtseSteenweg



Steendorp Steendorp Steenbakkerij



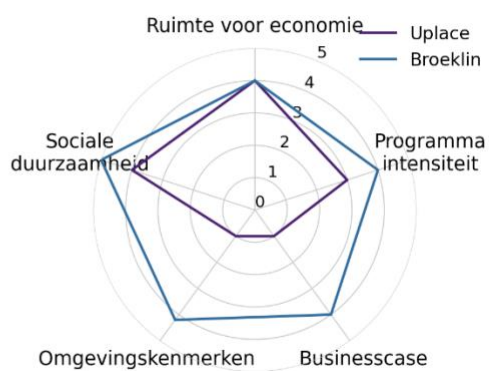
Catala



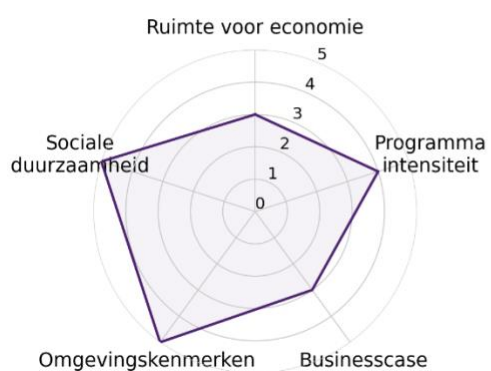
Nieuwpoort Rechteroever



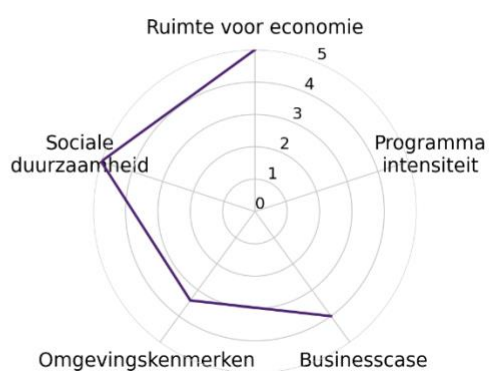
Machelen Uplace/Broeklin

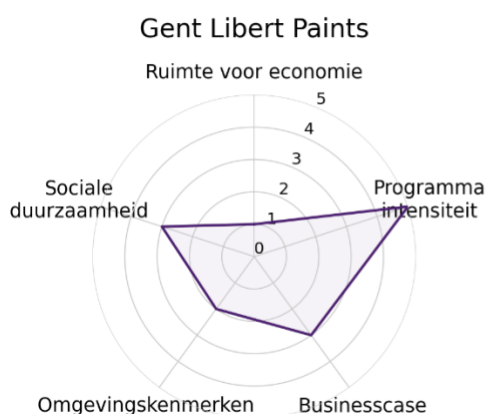


Vilvoorde Machelen Renaultsite



Willebroek Noord





Ruimte voor economie

Kwaliteit beoordelingskader

Dit criterium beoordeelt in welke mate ruimte voor economische functies behouden blijft binnen de onderzochte brownfieldprojecten. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de hoeveelheid ruimte die voor economie wordt voorzien, maar ook naar het type economische activiteit. Projecten die ruimte behouden of creëren voor niet-verweefbare economische functies, zoals productie, logistiek of andere industriële activiteiten, scoren hoger dan projecten waar economische functies hoofdzakelijk bestaan uit verweefbare activiteiten zoals kantoren, detailhandel of kleinschalige commerciële functies.

Bij de toepassing van dit criterium bleek dat de beschikbare informatie over ruimte voor economie beperkt en versnipperd is. Er is geen systematische, geaggregeerde databron die per brownfieldproject aangeeft hoeveel ruimte oorspronkelijk economisch bestemd of gebruikt was, hoeveel daarvan effectief behouden blijft, en hoeveel BVO uiteindelijk voor economische functies wordt gerealiseerd. Voor deze evaluatie moest deze informatie daarom case per case worden gereconstrueerd op basis van convenanten, projectdocumenten, focusgroepen en bijkomende informatie van betrokken actoren. Dit bemoeilijkt niet alleen de beoordeling van individuele projecten, maar ook de vergelijking tussen projecten. Indien ruimte voor economie een belangrijk beleidsdoel blijft, is het aangewezen om deze informatie vanaf de aanvraag en tijdens de opvolging systematischer bij te houden.

Resultaten van de cases

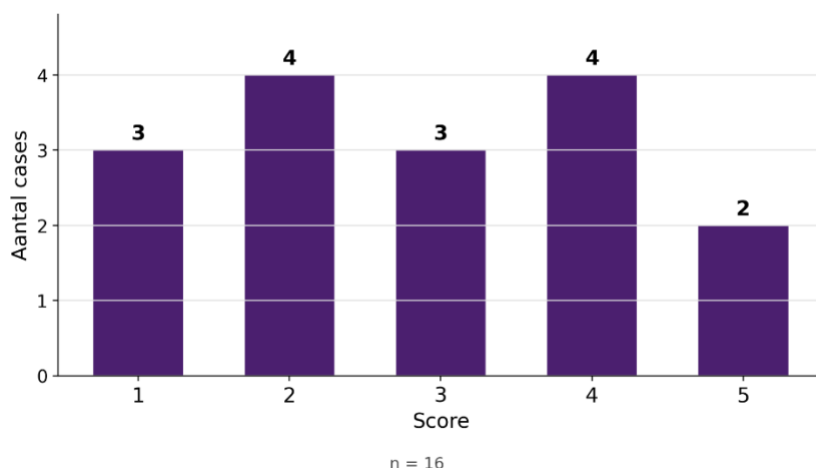
De onderzochte cases behalen gemiddeld een score van 2,9 op 5 voor ruimte voor economie. Die score wijst erop dat in meerdere onderzochte cases de economische invulling wijzigt ten opzichte van de oorspronkelijke industriële of economische functie van de site. In verschillende projecten wordt een voormalige industriële site deels of grotendeels herontwikkeld naar wonen, gemengde functies of verweefbare economische activiteiten.

Uit de cases blijkt dat de herontwikkeling van voormalige industriële sites vaak gepaard gaat met een verschuiving van klassieke industriële of niet-verweefbare bedrijvigheid naar lichtere, verweefbare of gemengde economische functies. Die evolutie heeft verschillende oorzaken. Ten eerste zijn veel brownfieldsites intussen ingebed geraakt in een stedelijke of residentiële omgeving. Waar de vroegere industriële activiteit al jaren is stopgezet, is de hinder ervan vaak niet meer aanwezig in de leefwereld van omwonenden. Daardoor is het draagvlak voor het opnieuw invullen van zulke sites met geluids-, geur-, stof- of verkeersintensieve activiteiten vaak beperkt. Het gaat dus niet enkel om een keuze van ontwikkelaars, maar ook om de ruimtelijke context, lokale beleidskeuzes, buurtverwachtingen en de mate waarin economische functies nog verenigbaar worden geacht met de omgeving.

Ten tweede is de aard van industriële bedrijvigheid veranderd. De oorspronkelijke industriële invulling van sommige sites sloot aan bij productieprocessen uit een andere economische periode, vaak met grote terreinen, zware infrastructuur en specifieke logistieke noden. Hedendaagse productie en logistiek vragen in veel gevallen andere schaalgroottes, andere ontsluitingsvoorwaarden en andere gebouwtypes. Voor sommige binnenstedelijke of slecht ontsloten sites is een terugkeer naar dezelfde vorm van industriële activiteit daarom niet vanzelfsprekend. Tegelijk betekent dit niet dat economie op zulke sites onmogelijk is. Er bestaan wel degelijk kansen voor kleinschaligere productie, ambachtelijke bedrijvigheid, stedelijke maakactiviteiten, circulaire economie of andere vormen van verweefbare economie, maar die vragen een specifiek ruimtelijk, financieel en organisatorisch kader.

Ten derde speelt de economische haalbaarheid van programma's een rol. Brownfieldherontwikkeling gaat vaak gepaard met hoge kosten en onzekerheden, onder meer door sanering, sloop, infrastructuur, complexe eigendomsstructuren en lange doorlooptijden. Daardoor is het in veel cases niet evident om hetzelfde type bedrijvigheid dat historisch op de site aanwezig was, op dezelfde oppervlakte en met dezelfde ruimtelijke logica opnieuw rendabel te realiseren. De oorspronkelijke industriële invulling was vaak afgestemd op een andere economische context, andere milieunormen, andere mobiliteitsvoorwaarden en andere vastgoedprijzen.

Figuur 8: Frequentietabel ruimte voor economie



In dat verband kan worden gesproken over een vastgoedladder. Daarmee wordt bedoeld dat verschillende functies een verschillend opbrengstpotentieel hebben en daardoor in ongelijke mate kunnen bijdragen aan de financiële haalbaarheid van een reconversie. Klassieke bedrijfsruimte of niet-verweefbare industrie heeft in veel gevallen een beperkter opbrengstpotentieel dan residentiële functies of bepaalde gemengde stedelijke programma's. Wanneer een brownfieldproject hoge reconversiekosten moet dragen, ontstaat daardoor druk om functies toe te voegen die de businesscase sluitend maken. Dat betekent niet dat economische ruimte per definitie verdwijnt, maar wel dat het behoud van hetzelfde type industriële activiteit op dezelfde schaal vaak financieel moeilijk is zonder bijkomende randvoorwaarden, publieke sturing of ondersteuning.

Deze vaststelling moet genuanceerd worden. Er zijn ontwikkelaars die zich specifiek toeleggen op bedrijfstvastgoed en actief inzetten op economische herontwikkeling. Bovendien kan economische ruimte op een andere manier terugkeren dan in de oorspronkelijke situatie. In sommige projecten wordt minder terreinoppervlakte ingenomen door economie, maar kan de BVO voor economische functies toch behouden blijven of toenemen door compacter ruimtegebruik, meerlagige gebouwen of een hogere V/T-index. De verschuiving zit dan niet noodzakelijk in een eenvoudige afname van economische ruimte, maar in een verandering van type economie, ruimtelijke organisatie en intensiteit van het ruimtegebruik.

De vastgoedladder helpt dus verklaren waarom voormalige industriële sites vaak evolueren naar een gemengd programma, waarin wonen, verweefbare economie, publieke ruimte, groenblauwe structuren en soms ook nieuwe vormen van bedrijvigheid gecombineerd worden. Die evolutie is niet louter het gevolg van een voorkeur voor het meest rendabele programma, maar hangt samen met de financiële haalbaarheid van de reconversie, de saneringslast, de ligging, de marktvraag, de draagkracht van de omgeving, de hogere kwaliteits- en inrichtingseisen die de huidige wetgeving stelt en de ambities van publieke en private actoren. Wanneer het beleidsdoel is om meer niet-verweefbare of productieve economische ruimte te behouden, moet die ambitie daarom expliciet en vroeg in het traject worden ingebracht, en waar nodig ondersteund worden met bijkomende instrumenten.

De cases tonen ook dat het brownfieldconvenant op zichzelf geen garantie biedt dat economische ruimte behouden blijft. Het instrument is breed opgezet en vertrekt in belangrijke mate vanuit een projectvoorstel van eigenaars of ontwikkelaars. Daardoor komt het behoud van economie vooral sterk naar voren wanneer dit van bij de start een duidelijke ambitie is van de betrokken actoren, wanneer de ruimtelijke context zich ertoe leent, of wanneer publieke partijen hier actief op aansturen. In sommige cases wordt economische ruimte behouden of opnieuw gecreëerd, maar in andere cases verschuift de focus naar wonen, natuur, recreatie of gemengde functies. Die verschuiving hoeft op zichzelf niet negatief te zijn: in bepaalde gevallen kan een andere invulling ruimtelijk, ecologisch of maatschappelijk beter aansluiten bij de context van de site. De vraag is dus niet alleen hoeveel economische ruimte verdwijnt, maar ook welke functie op welke plek maatschappelijk en ruimtelijk het meest aangewezen is.

Willebroek Noord en Vuylsteke tonen dat het behoud van economische ruimte mogelijk is, maar vaak een gerichte inzet vraagt. In Willebroek Noord werd opnieuw gekozen voor niet-verweefbare economische activiteiten op een voormalige industriële site. Daarbij speelden publieke actoren een actieve rol om de economische bestemming te behouden. Ook de Vuylsteke-site illustreert dat economische ruimte kan worden behouden en vernieuwd, zij het binnen een specifieke projectcontext. De site werd niet louter herbouwd, maar geïntegreerd met een aanliggende bedrijfskavel en aangevuld met een innovatieve invulling zoals Agrotopia. Deze cases tonen dat het instrument economische herontwikkeling kan ondersteunen wanneer de ruimtelijke randvoorwaarden, de grondpositie, de publieke ambitie en de private businesscase voldoende op elkaar aansluiten.

Andere cases illustreren dat het behoud van klassieke economische ruimte niet altijd de meest logische of haalbare uitkomst is. Bij Steenbakkerij Steendorp verdwijnt de economische bestemming, maar dit hangt samen met de afgelegen ligging, de beperkte geschiktheid voor hedendaagse bedrijvigheid en de kansen voor

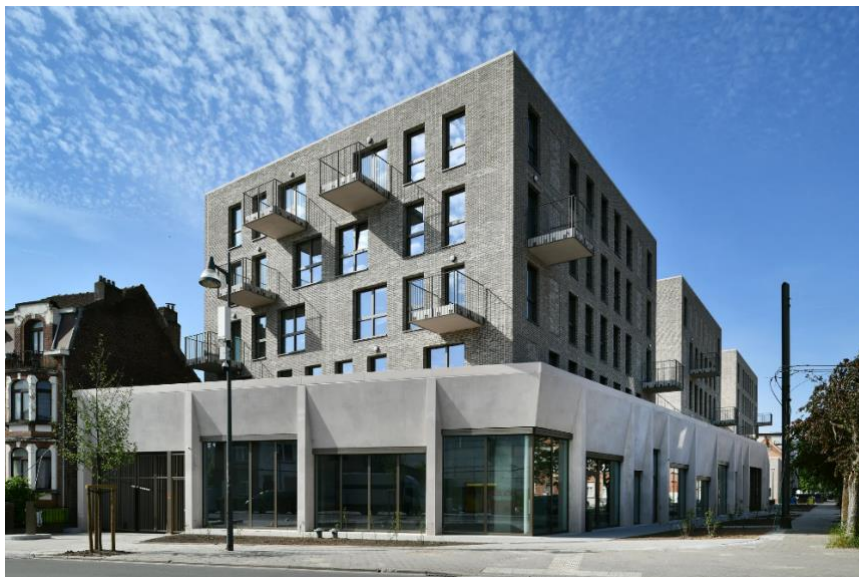
natuurontwikkeling en gronddeponie. Bij Saffre Frères in Oudenaarde wordt de voormalige industriële site herontwikkeld tot een woonomgeving met beperkte economische functies, wat aansluit bij de ligging nabij het station en de kern. Bij Veurne Suikerfabriek wordt een gemengd programma gerealiseerd, met zowel wonen als bedrijventerrein. Deze voorbeelden tonen dat de beoordeling van ruimte voor economie steeds contextafhankelijk moet gebeuren.

Wanneer het beleidsdoel is om meer economische ruimte te behouden of te creëren binnen brownfieldprojecten, volstaat het vermoedelijk niet om dit enkel via het huidige convenantproces te verwachten. Dan is bijkomende sturing of ondersteuning nodig. Dit kan gaan om duidelijkere verwachtingen bij de aanvraag, vroegere programmatische onderhandeling, betere monitoring van BVO en ruimtegebruik, of aanvullende financiële instrumenten om minder rendabele economische functies mogelijk te maken. Voor sommige vormen van stedelijke maakindustrie of meerlagige economische ruimte kan een publieke bijdrage, PPS-structuur, subsidie of fonds nodig zijn om de kloof tussen maatschappelijke ambitie en private haalbaarheid te overbruggen.

Inspiratie kan worden gehaald uit projecten waar wonen en lichte productie verticaal of ruimtelijk worden gecombineerd, zoals CityCampus van CityDev in Anderlecht. Dergelijke projecten tonen dat verweving van economie en wonen mogelijk is, maar ook dat dit vaak een sterke publieke rol en financiële ondersteuning vereist. Het voorbeeld is daarom niet zomaar marktconform overdraagbaar naar elk brownfieldproject, maar illustreert wel welk type ruimtelijke oplossing denkbaar is wanneer overheden actief willen inzetten op het behoud van economische ruimte in stedelijke contexten.

Box 4: Verticale verweving op Citycampus

Een case die inspiratie kan bieden is CityCampus van CityDev in Anderlecht. Deze ontwikkeling werd ingehuldigd in 2023 en telt 70 sociale woningenn, 293 studentenwoningen en 18 productieruimten. Momenteel worden de onderste industriële units gebruikt door onder andere een brouwerij en een ambachtelijke bakker die mensen uit de omgeving tewerkstelt. Dit gebouw werd wel met EFRO-subsidies ge(co)financierd, waardoor het niet marktconform werd gebouwd.



CityCampus in Anderlecht: een verticale combinatie van licht industriële units op de gelijkvloers en huisvesting op de bovenste verdiepen. (Bron: Serge Brison)

Samengevat tonen de onderzochte cases dat brownfieldconvenanten kunnen bijdragen aan het behoud of de herontwikkeling van economische ruimte, maar dat dit niet vanzelf gebeurt. De uitkomst hangt sterk af van de ligging van de site, de bestaande en gewenste omgevingskwaliteit, de marktvraag, de houding van lokale besturen, het draagvlak in de omgeving, de eigendomsstructuur en de mate waarin publieke actoren economie expliciet als doelstelling naar voren schuiven. De evaluatie wijst daarom niet op een eenvoudige tekortkoming van het instrument, maar op een beleidskeuze: als het behoud van economische ruimte een prioriteit is, moet die ambitie vroeger, explicieter en met de nodige instrumenten in het traject worden ingebracht.

Afstemming van programma-intensiteit op de context

Kwaliteit beoordelingskader

Deze indicator beoordeelt in welke mate het programma van een project ruimtelijk aansluit bij de context van de site. Daarbij wordt nagegaan of de intensiteit van het programma in verhouding staat tot de ligging, bereikbaarheid, omgevingskenmerken en draagkracht van de locatie. Het criterium probeert met andere woorden te beoordelen of een site te intensief, te beperkt of passend wordt benut.

Bij de toepassing van deze indicator kwamen enkele methodologische beperkingen naar voren. De indicator biedt een bruikbaar eerste kader om projecten onderling te vergelijken, maar blijft een vereenvoudiging van een complexe ruimtelijke beoordeling. Ten eerste is de gebruikte maatstaf niet altijd volledig afgestemd op wat men eigenlijk wil meten. Ten tweede is het niet altijd duidelijk welke intensiteit voor elke specifieke site beleidsmatig wenselijk is.

Voor economische functies wordt de intensiteit van het programma benaderd aan de hand van het aantal kubieke meter bedrijfsgebouw per vierkante meter bedrijventerrein. Dit geeft een indicatie van de bebouwingsintensiteit, maar is geen perfecte maatstaf voor de ruimtelijke impact van bedrijvigheid. De effectieve impact van economische functies hangt immers niet alleen af van het bouwvolume, maar ook van mobiliteit, logistieke stromen, type activiteit, hinderprofiel, openingsuren, tewerkstellingsintensiteit en relatie met de omgeving. In veel gevallen zou men vooral willen weten welke verkeers- en goederenstromen een programma genereert. Omdat deze informatie niet systematisch beschikbaar is, werd bebouwingsintensiteit gebruikt als benaderende indicator.

Om de context van de site te beoordelen, werd gebruik gemaakt van de VITO-kaart voor knooppuntwaarde en voorzieningenniveau. Deze kaart biedt een bruikbaar referentiepunt voor de beoordeling van residentiële ontwikkelingen en persoonsgerichte functies, omdat ze inzicht geeft in de bereikbaarheid en nabijheid van voorzieningen. Voor economische functies is de toepassing minder eenduidig. Een goede ontsluiting voor personenvervoer betekent niet automatisch dat een site ook goed ontsloten is voor goederenvervoer, zwaar verkeer of logistieke activiteiten. Voor toekomstige evaluaties zou het daarom nuttig zijn om naast knooppuntwaarde en voorzieningenniveau ook indicatoren te gebruiken die specifiek rekening houden met economische ontsluiting, zoals nabijheid van hoofdwegen, multimodale infrastructuur, ontsluiting voor vrachtverkeer, impact op woonstraten en beschikbaarheid van logistieke infrastructuur.

Een tweede beperking heeft betrekking op de gehanteerde beoordelingsschaal. In deze evaluatie werd gewerkt met een schaal die per categorie van knooppuntwaarde en voorzieningenniveau een indicatie geeft van welke woon- of bebouwingsintensiteit als passend kan worden beschouwd. Die schaal maakt vergelijking tussen cases mogelijk, maar blijft een analytische vereenvoudiging. Ze is gebaseerd op bestaande ruimtelijke patronen en aannames over gepaste dichtheid. In een context van ruimteschaarste, bouwshift en toenemende druk op goed gelegen locaties kan de vraag worden gesteld of de drempels voor intensief

ruimtegebruik op bepaalde plekken niet hoger zouden moeten liggen. Dit geldt in het bijzonder voor locaties die goed ontsloten zijn of waar bestaande infrastructuur beter benut kan worden.

Een meer fundamentele beperking is dat niet voor elke site een duidelijk beleidsmatig referentiebeeld beschikbaar is. De indicator meet of de intensiteit van het programma aansluit bij de ruimtelijke context, maar kan niet altijd beoordelen wat de gewenste invulling van de site precies zou moeten zijn. Een knooppunt- en voorzieningenkaart kan richting geven, maar vervangt geen gebiedsgerichte visie. Wanneer overheden voor strategische brownfieldsites vooraf duidelijker aangeven welke functies, dichtheden en ruimtelijke kwaliteiten wenselijk zijn, kan de beoordeling van ruimtelijke meerwaarde gericht en minder afhankelijk van algemene benaderingen gebeuren.

Resultaten van de cases

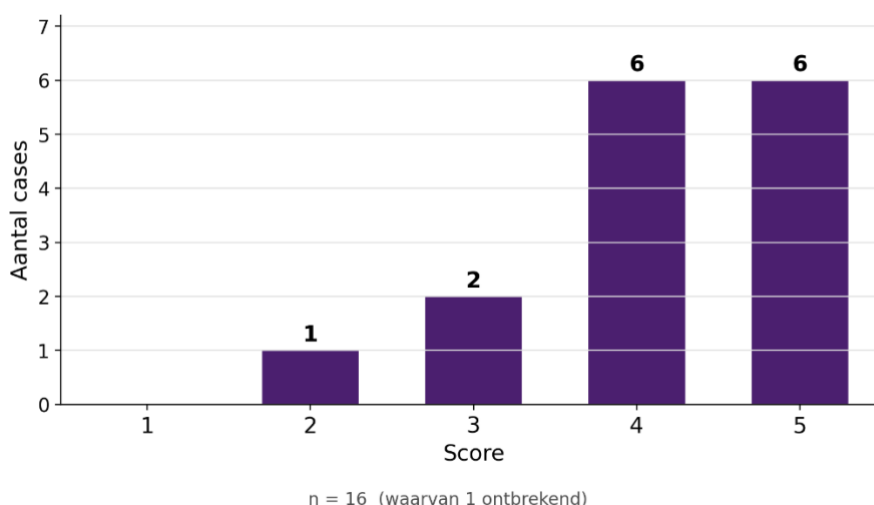
Binnen het gehanteerde evaluatiekader behalen de onderzochte cases gemiddeld een score van 4,1 op 5 voor ruimtelijke meerwaarde. Dit wijst erop dat de meeste geselecteerde projecten, volgens de gebruikte indicatoren, in grote lijnen aansluiten bij de draagkracht en context van hun locatie. Deze score moet wel samen gelezen worden met de methodologische beperkingen van het criterium. Ze betekent niet dat elk project ruimtelijk optimaal is, maar wel dat de programma-intensiteit in de meeste onderzochte cases niet duidelijk strijdig lijkt met de ligging en de ruimtelijke context.

Voor residentiële projecten lijkt de afstemming tussen programma en context doorgaans relatief goed te verlopen. In verschillende cases ontstaat de uiteindelijke dichtheid door onderhandeling tussen ontwikkelaar, lokaal bestuur en andere betrokken overheden. Ontwikkelaars streven vaak naar een voldoende intensief programma om de herontwikkeling haalbaar te maken, terwijl lokale besturen de ruimtelijke draagkracht, mobiliteit, leefkwaliteit en inpassing in de omgeving bewaken. Deze wisselwerking leidt in meerdere onderzochte cases tot een programma dat, binnen het gehanteerde kader, als passend wordt beoordeeld.

Voor economische functies is de beoordeling complexer. In sommige cases wordt bedrijvigheid relatief extensief ingevuld, bijvoorbeeld via laagbouw, ruime circulatiezones of een beperkte stapeling van functies. Tegelijk kan dat verschillende oorzaken hebben: de aard van de activiteit, logistieke vereisten, brandveiligheid, marktvraag, eigendomsstructuur, technische haalbaarheid of de nood aan buffers ten opzichte van de omgeving. Het is daarom te stellen om te besluiten dat bedrijvigheid systematisch te weinig intensief wordt ingevuld. Wel tonen de geselecteerde cases dat er op bepaalde locaties mogelijk meer kansen zijn voor intensiever ruimtegebruik voor economie, bijvoorbeeld via meerlagige bedrijfsgebouwen, gedeelde voorzieningen, compactere kavels, ondergronds of gedeeld parkeren, of een betere combinatie met groenblauwe structuren.

Voor toekomstige brownfieldprojecten kan het nuttig zijn om een meer gedragen kader te ontwikkelen voor de gewenste intensiteit van economische functies in verschillende ruimtelijke contexten. Zo'n kader zou niet enkel naar bouwhoogte of volume moeten kijken, maar ook naar het type bedrijvigheid, de ontsluiting, de verhouding tot woonomgevingen, de tewerkstellingsintensiteit, de milieuhinder en de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. Dit kan helpen om tijdens de onderhandelingen gericht te bespreken welk economisch programma ruimtelijk wenselijk én haalbaar is.

Figuur 9: Frequentietabel afstemming van programma op de context



Samengevat tonen de onderzochte cases dat de residentiële programma's doorgaans goed aansluiten bij de ruimtelijke context volgens het gehanteerde evaluatiekader. Voor economische functies is het beeld genuanceerder. In sommige cases lijkt de beschikbare ruimte relatief extensief te worden benut, terwijl andere cases aantonen dat een compacter of meerlagig economisch programma mogelijk is. Om dit in de toekomst beter te beoordelen en te sturen, is een meer specifieke methodiek nodig voor de ruimtelijke evaluatie van economische functies binnen brownfieldprojecten.

Kosten en opbrengsten voor overheden

In deze paragraaf worden de kosten en opbrengsten voor overheden samen besproken. Voor beide onderdelen geldt dat de huidige gegevensbasis slechts een gedeeltelijk en indicatief beeld toelaat. De analyse maakt zichtbaar welke financiële voordelen, publieke inspanningen en mogelijke fiscale opbrengsten met de onderzochte brownfieldconvenanten verbonden zijn, maar laat niet toe om een volledige kosten-batenanalyse te maken of om de netto-impact voor elk overheidsniveau exact te bepalen. Daarom worden de kwaliteit van het beoordelingskader, de resultaten en de aandachtspunten voor toekomstige monitoring hieronder geïntegreerd besproken.

Kwaliteit beoordelingskader

Voor de evaluatie van de kosten en opbrengsten voor overheden bleek het moeilijk om volledige en vergelijkbare informatie te verzamelen. De beschikbare registratie geeft vooral zicht op de financiële voordelen die binnen het brownfieldconvenant worden toegekend, met name de niet-geïnde verkooprechten, de niet-geïnde leegstandsheffing en de niet-geïnde planbatenheffing. Andere kosten en opbrengsten zijn minder systematisch beschikbaar en moesten, waar mogelijk, indicatief worden geraamd op basis van projectinformatie, input van onderhandelaars en informatie uit de focusgroepen.

Binnen deze evaluatie werd daarom gekozen voor een afgebakende berekening. Aan de kostenzijde werden enkel de directe meerkosten en niet-geïnde inkomsten meegenomen die rechtstreeks samenhangen met het brownfieldconvenant: de niet-geïnde verkooprechten, de niet-geïnde leegstandsheffing, de niet-geïnde planbatenheffing en een raming van de publieke personeelsinzet. Kosten die ook binnen regulier beleid zouden worden gemaakt, zoals de opmaak van een RUP of de behandeling van vergunningen, werden niet meegenomen. Aan de opbrengstzijde werd enkel een indicatieve raming gemaakt van eenmalige fiscale ontvangsten, met name btw op nieuwbouw en registratierechten bij verkoop, op basis van de geraamde BVO

en aannames over verkoopwaarde en toepasselijke tarieven. De idee was dat deze aanpak zou toelaten om de cases onderling op eenzelfde manier te benaderen, maar met een vereenvoudiging van de werkelijkheid.

De financiële voordelen binnen een brownfieldconvenant moeten in de eerste plaats worden begrepen als instrumenten om risico's, drempels en tijdelijke financiële lasten te verlagen, zodat beschikbare middelen sneller en gericht in de reconversie van de site kunnen worden ingezet. In sommige projecten kan de vrijgekomen financiële ruimte bijdragen aan hogere ambities of bijkomende experimenteerruimte, maar dat effect is sterk afhankelijk van de projectcontext. De centrale vraag is daarom niet alleen of een vrijstelling leidt tot een ambitieuzer project, maar ook of de herontwikkeling zonder het wegnemen van die financiële drempels even snel, even volledig of überhaupt haalbaar zou zijn geweest. Zeker bij projecten waar een vrijstelling van leegstandsheffing relevant is, kan de meerwaarde erin bestaan dat eigenaars of ontwikkelaars niet worden belast in een fase waarin de leegstand of verwaarlozing nog niet kan worden beëindigd door de complexiteit van het traject.

Belangrijk om op te merken is dat de kostenberekening slechts een partieel beeld geeft van de publieke inspanningen. Voor sommige overheden kunnen de werkelijke inspanningen groter zijn dan wat in de raming is opgenomen. In Willebroek Noord namen het lokale bestuur en de provincie bijvoorbeeld actief grondposities in om speculatie tegen te gaan en de site opnieuw voor bedrijvigheid te kunnen inzetten. Dergelijke strategische publieke ingrepen werden niet meegenomen in de algemene kostenberekening, omdat ze niet systematisch voor alle cases beschikbaar of vergelijkbaar waren. Ze zijn wel belangrijk om de rol van publieke actoren in specifieke projecten goed te begrijpen.

Ook de opbrengstenberekening moet voorzichtig worden geïnterpreteerd. De geraamde btw en registratierechten zijn gebaseerd op een ruwe inschatting van het aantal vierkante meter BVO en veronderstellingen over verkoopwaarden en fiscale behandeling. In meerdere cases moest informatie over het programma en de gebouwde of geplande BVO worden gereconstrueerd via verschillende betrokkenen. De raming geeft daardoor een orde van grootte, maar geen exacte fiscale opbrengst. Bovendien gaat het om bruto-opbrengsten na herontwikkeling, niet om opbrengsten die volledig aan het brownfieldconvenant kunnen worden toegeschreven. Daarvoor zou per case een nulsценario nodig zijn: wat zou er gebeurd zijn zonder convenant, binnen welke termijn en met welk programma? De financiële opbrengsten voor overheden van de brownfieldprojecten kunnen ook niet alleen toegewezen worden aan de werking van het convenant: het convenant zorgt ervoor dat er een versnelling komt in het project of dat een terrein met meer ambitie ontwikkeld wordt.

Wanneer de geraamde kosten en opbrengsten naast elkaar worden geplaatst, liggen de indicatieve eenmalige fiscale opbrengsten in veel onderzochte cases vele malen hoger dan de afgebakende kosten die in deze evaluatie zijn meegenomen. Dat wijst erop dat brownfieldherontwikkeling opnieuw vastgoedwaarde en fiscale ontvangsten kan genereren. Deze vergelijking moet echter met de nodige voorzichtigheid worden gelezen. De kostenberekening omvat niet alle publieke inspanningen, terwijl de opbrengstenberekening evenmin alle baten of opbrengsten toewijst aan het convenant zelf. Bovendien kan de herontwikkeling ook als hefboom fungeren voor andere publieke en private initiatieven die meerwaarde voor de omgeving genereren. Ook dit effect is moeilijk meetbaar vanuit de beschikbare gegevens. Het is daarom methodologisch niet aangewezen om uit de verhouding tussen kosten en opbrengsten een harde conclusie te trekken over het totale rendement van het brownfieldconvenantenbeleid. De berekeningen voor de individuele cases geven een onvolledig en daarom vertekend beeld waaruit verkeerde conclusies zouden getrokken worden. Ze worden bijgevolg niet als dusdanig opgenomen in het rapport.

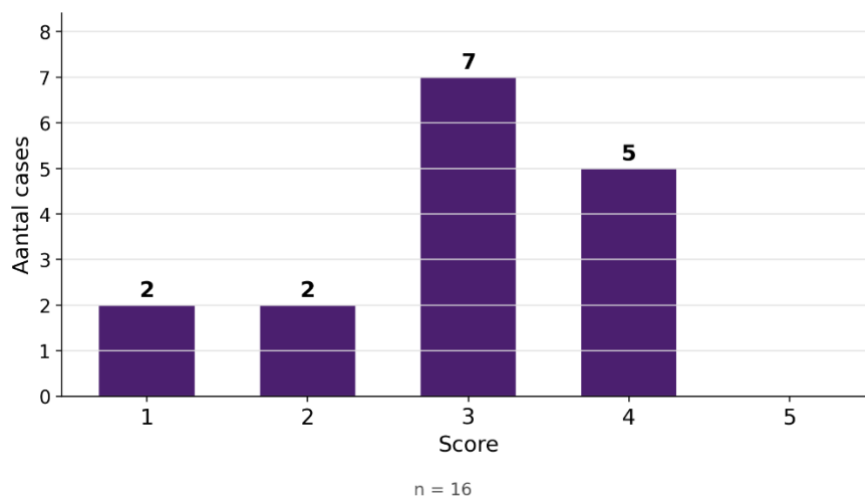
De belangrijkste conclusie is dat de huidige gegevensbasis onvoldoende is om een volledige kosten-batenanalyse te maken. De evaluatie biedt een indicatieve en afgebakende raming van bepaalde kosten en eenmalige opbrengsten, maar geen sluitend beeld van de netto-impact voor de verschillende overheidsniveaus. Voor toekomstige evaluaties is het aangewezen om systematischer gegevens bij te houden over toegekende financiële voordelen, publieke personeelsinzet, bijkomende publieke investeringen, private

investeringen, BVO per functie, verkoopstructuren, effectieve verkoopprijzen en fiscale opbrengsten. Alleen met een meer gestructureerde registratie kan beter worden beoordeeld in welke mate de financiële voordelen bijdragen aan het realiseren, versnellen of verbeteren van brownfieldherontwikkeling.

Businesscase

Het thema businesscase evalueert wat de meerwaarde is van het brownfieldconvenant voor de projectontwikkelaar.

Figuur 10: Frequentietabel scores businesscase



Ontwikkelrisico

De opzet van het brownfieldconvenantenbeleid is om complexe sites opnieuw in ontwikkeling te brengen. Dergelijke projecten gaan vaak gepaard met aanzienlijke onzekerheden: bodemverontreiniging, hoge saneringskosten, versnipperde eigendom, complexe vergunningstrajecten, onduidelijkheid over de ruimtelijke mogelijkheden, mobiliteitsknelpunten of uiteenlopende verwachtingen van publieke en private actoren. Het brownfieldconvenant kan in deze context bijdragen aan het verminderen van ontwikkelrisico's, onder meer door afstemming tussen overheden te organiseren, engagementen te verduidelijken en een stabiel overlegkader te bieden.

Het ontwikkelrisico situeert zich daarbij niet altijd op hetzelfde niveau. In sommige cases ligt het risico vooral in de site zelf: het is onzeker welke verontreiniging of technische problemen zullen worden aangetroffen, of welke ingrepen nodig zijn om de site opnieuw bruikbaar te maken. In andere cases ligt het risico eerder in de programmatie: er wordt gekozen voor een minder evidente, meer gemengde of ambitieuzere invulling, waarvan de marktvraag, vergunningstechnische haalbaarheid of maatschappelijke aanvaarding minder vanzelfsprekend is.

De rol van ontwikkelaars moet hierbij genuanceerd worden benaderd. Ontwikkelaars moeten projecten financieel haalbaar maken en zoeken daarom naar een evenwicht tussen risico, opbrengst en uitvoerbaarheid. Dat betekent niet dat zij per definitie kiezen voor het minst ambitieuze programma. Verschillende ontwikkelaars denken actief mee over hogere ambities, innovatieve programma's, duurzaamheid, verweving of ruimtelijke kwaliteit. Tegelijk blijft de financiële haalbaarheid van brownfieldherontwikkeling een belangrijke randvoorwaarde, zeker wanneer de site hoge saneringskosten, onzekerheden of langdurige procedures met zich meebrengt. Het brownfieldconvenant kan net in die context helpen om risico's te verminderen en bijkomende ambities bespreekbaar te maken.

In de case Diegem Oude Haachtsesteenweg bestaat het ontwikkelrisico vooral uit de aard van de site. Het gaat om een voormalige stortplaats, waardoor de ontwikkelaar vooraf niet precies wist welke technische en milieukundige uitdagingen zouden worden aangetroffen. Het voorziene woonprogramma sluit aan bij de hoge druk op de woningmarkt in de Brusselse rand, maar de ontwikkeling van de site zelf blijft complex door de voorgeschiedenis en de noodzakelijke aanpak van de bodemproblematiek.

Ook bij Veurne Suikerfabriek lag een belangrijk deel van het risico in de herontwikkeling van een voormalige industriële site. De site vereiste een doorgedreven aanpak van grondverzet en hergebruik van materialen. Het programma combineert wonen en bedrijvigheid, waardoor het project niet louter als een klassieke residentiële ontwikkeling kan worden gelezen. De meerwaarde zit hier onder meer in de geïntegreerde reconversie van een omvangrijke voormalige productiesite, met aandacht voor een nieuwe stedelijke en economische invulling.

In de case Catala Drogenbos ligt de complexiteit niet alleen in de programmatie, maar ook in de ruimtelijke en bestuurlijke context. De site ligt aan de rand van Brussel en wordt geconfronteerd met mobiliteitsvraagstukken, waterproblematiek en uiteenlopende verwachtingen van verschillende overheden. Het voorziene programma omvat een residentiële component en economische functies, maar het gaat niet om een klassieke woonwijk. Deze case illustreert net hoe het brownfieldconvenant, via samenwerking tussen publieke en private actoren, kan bijdragen aan een ambitieuzere invulling dan wanneer de site louter via een regulier marktproces zou worden ontwikkeld.

Meer innovatieve of minder gangbare programma's komen in de onderzochte cases slechts in beperkte mate voor, maar ze zijn wel aanwezig. De mate waarin dergelijke programma's tot stand komen, hangt af van de context van de site, de houding van de ontwikkelaar, de ambities van lokale en Vlaamse overheden, de marktvraag en de mate waarin risico's gedeeld of verminderd kunnen worden. Het is dus te eenvoudig om te stellen dat ontwikkelaars enkel kiezen voor wonen of voor het meest rendabele programma. Wel blijkt dat innovatieve economische functies, meerlagige bedrijvigheid, sterke verweving of ambitieuze duurzaamheidsoplossingen vaak bijkomende zekerheid, publieke sturing of financiële ondersteuning vragen om haalbaar te worden.

In Machelen-Broeklin werd het programma doorheen de tijd sterk bijgestuurd. De verschuiving van het oorspronkelijke Uplace-concept naar een programma met onder meer maakwinkels en meer aandacht voor duurzaamheid kwam er mede onder invloed van maatschappelijke discussie, juridische procedures en bezorgdheden van overheden en burgercollectieven over klassieke retail, mobiliteit en tewerkstelling. Deze case toont aan dat het brownfieldconvenant en het bredere proces kunnen fungeren als kader waarin een programma evolueert en waarin publieke ambities sterker kunnen doorwerken.

In Steendorp werd de ontwikkelingsruimte sterk bepaald door de ligging van de site. De voormalige steenbakkerij ligt in een waardevolle natuurlijke omgeving, met onder meer nabijheid van Vogel- en Habitatrichtlijngebied, en kent een beperkte ontsluiting. Daardoor was het beleidsmatig minder wenselijk om harde functies verder uit te bouwen op de site. Daarnaast was er ook weinig lokaal draagvlak voor een hernieuwde economische of industriële invulling. De keuze voor natuurontwikkeling en gronddeponie moet dus niet worden gelezen als louter het uitsluiten van bedrijvigheid, maar als een uitkomst die sterk samenhangt met de ruimtelijke, ecologische en maatschappelijke context van de site.

Volgens het analysekader was in een groot deel van de onderzochte projecten sprake van ontwikkelrisico. Dat risico heeft verschillende oorzaken. Soms is het verbonden aan de technische en milieukundige complexiteit van de site. Soms komt het voort uit de programmatie, bijvoorbeeld wanneer betrokken actoren inzetten op een gemengde, innovatieve of minder marktzekere invulling. In andere gevallen is het programma al grotendeels bepaald vóór of bij de ondertekening van het convenant, bijvoorbeeld omdat een RUP recent werd opgemaakt of omdat de ruimtelijke keuzes al in een ander traject werden vastgelegd. In

zulke cases is de marge om via het brownfieldconvenant nog fundamenteel op de programmatie te sturen beperkter.

Uit de focusgroepen kwam daarnaast naar voren dat informatie over programma, vierkante meters, kosten en opbrengsten niet altijd op eenzelfde manier beschikbaar is voor alle betrokken actoren. Ontwikkelaars beschikken doorgaans over de meest gedetailleerde informatie over de financiële haalbaarheid en de programmatische opbouw van het project. Publieke actoren hebben niet altijd dezelfde mate van inzicht in de financiële marges of in de effecten van programmatische keuzes. Daardoor is het tijdens onderhandelingen niet altijd eenvoudig om te bepalen welk ambitieniveau haalbaar is, welke bijkomende eisen realistisch zijn en welke impact bepaalde keuzes hebben op de businesscase.

Dit betekent niet dat publieke actoren geen rol opnemen, maar wel dat er sprake kan zijn van een informatie-asymmetrie. Wanneer hogere ambities worden nagestreefd, bijvoorbeeld rond duurzaamheid, economische verweving, publieke ruimte of betaalbaarheid, is het nuttig om beter inzicht te hebben in de programmatische en financiële onderbouwing van het project. Dat kan helpen om de discussie over ambitie concreter te maken en om beter te beoordelen welke bijkomende inspanningen mogelijk zijn binnen de projectcontext.

De case Aalst Boon illustreert dat het ambitieniveau sterk kan verschillen tussen ontwikkelaars en dat dit een invloed kan hebben op de uitkomst van het project. In dit convenant waren twee ontwikkelaars betrokken. Ontwikkelaar A legde een hoger ambitieniveau op vlak van duurzaamheid voor, onder meer door geen fossiele brandstoffen te willen gebruiken voor de verwarming van de woningen. Uiteindelijk werd toch een gasleiding aangelegd op aandringen van ontwikkelaar B. Deze case toont dat het ambitieniveau van de ontwikkelaar een belangrijke factor kan zijn, maar ook dat publieke actoren voldoende kennis, mandaat en instrumenten nodig hebben om bepaalde ambities te beoordelen en eventueel te verankeren.

Wanneer het beleid via brownfieldconvenanten sterker wil sturen op hogere ambities, kan meer transparantie over de programmatische en financiële uitgangspunten van projecten nuttig zijn. Een mogelijke piste is om, minstens voor complexe of strategische projecten, te werken met een vorm van openboekbenadering of gedeelde financiële onderbouwing. Daarbij deelt de ontwikkelaar niet noodzakelijk alle commerciële details, maar wel voldoende informatie over kosten, opbrengsten, risico's en marges om een onderbouwd gesprek te voeren over haalbare ambities. Zo kan het convenant sterker functioneren als onderhandelingskader waarin publieke meerwaarde en private haalbaarheid expliciet tegenover elkaar worden afgewogen.

Draagvlak burgerlijke stakeholders

In de onderzochte cases werd de betrokkenheid van burgerlijke stakeholders meestal georganiseerd rond een concreet projectvoorstel of ontwerpconvenant. De discussie ging daardoor doorgaans niet over de open vraag welke toekomst wenselijk was voor een onderbenutte of verwaarloosde site, maar over een programma dat al in zekere mate was voorbereid door de betrokken actoren. Dat is begrijpelijk vanuit de logica van het brownfieldconvenant, dat vertrekt van een aanvraag en een projectvoorstel, maar het beperkt wel de ruimte voor fundamentele inspraak over de gewenste ontwikkelingsrichting van de site.

De informatievergaderingen die gekoppeld zijn aan het ontwerp van het brownfieldconvenant vervullen in de praktijk dan ook vaak eerder een informerende dan een co-creatieve rol. In meerdere onderzochte cases lag de nadruk op het toelichten van het project, het beantwoorden van vragen en het capteren van bezorgdheden. Dat betekent niet dat deze momenten zonder waarde zijn, maar wel dat ze op zichzelf meestal onvoldoende zijn om breed draagvlak te creëren of om een programma nog fundamenteel bij te sturen. Wanneer draagvlakvorming een belangrijk doel is, is vaak een ruimer communicatief of participatief traject nodig dat vroeger start en beter aansluit bij de aard van de eventuele bekommernissen met betrekking tot de herontwikkeling van de site.

Tegelijk moet dit beeld worden genuanceerd. In de geselecteerde cases zijn er ook voorbeelden waar de betrokkenheid van burgerlijke stakeholders verder ging dan een klassieke informatievergadering. Steenbakkerij Steendorp is daarvan een duidelijk voorbeeld. In deze case werd een ruimer traject opgezet rond visievorming en programmatorische uitwerking, met overlegmomenten met actiecomités en meer openheid over de financiële randvoorwaarden van het project. De uiteindelijke programmatische richting, met natuurontwikkeling en gronddeponie, kan niet los worden gezien van de ruimtelijke context, de ecologische waarde van de omgeving, de beperkte ontsluiting en het lokale draagvlak. Deze case toont dat het brownfieldproces, wanneer er actief op wordt ingezet, wel degelijk ruimte kan bieden voor meer doorgedreven dialoog en bijsturing.

Ook Machelen-Broeklin/Uplace illustreert dat maatschappelijke weerstand en overleg kunnen leiden tot een fundamentele heroriëntatie van een project. Het oorspronkelijke programma werd doorheen de tijd bijgestuurd, onder meer onder invloed van bezorgdheden van overheden, burgercollectieven en andere stakeholders over mobiliteit, klassieke retail en ruimtelijke impact. In het uiteindelijke concept is meer aandacht gekomen voor maakwinkels, duurzaamheid en een andere programmatische invulling. Dit betekent niet dat alle weerstand verdween, maar wel dat het project substantieel evolueerde binnen een bredere maatschappelijke en bestuurlijke discussie.

Op basis van de geselecteerde cases kan dus niet worden gesteld dat programma's nooit worden aangepast na interactie met burgerlijke stakeholders. Wel blijkt dat fundamentele bijsturing eerder uitzonderlijk is en vooral voorkomt wanneer de controverse groot is, wanneer partners bewust investeren in dialoog, of wanneer de ruimtelijke en maatschappelijke randvoorwaarden een andere invulling noodzakelijk maken. In veel andere cases blijft de inspraak beperkter en leidt ze vooral tot toelichting, verduidelijking of beperkte aanpassingen aan het project.

Uit de focusgroepen en desktopresearch kwam ook naar voren dat de ondertekening van een brownfieldconvenant door burgerlijke stakeholders soms wordt geïnterpreteerd als een impliciete goedkeuring van het project. Juridisch gaat het om een inspanningsverbintenis en niet om een definitieve vergunning of onherroepelijke goedkeuring van het programma. Toch kan bij omwonenden, actiecomités of belangenverenigingen de indruk ontstaan dat de belangrijkste beslissingen al genomen zijn. Bij Machelen-Broeklin/Uplace leidde dit tot frictie, omdat burgerlijke stakeholders meenden dat het project door de ondertekening van het convenant al in grote mate beslist was. Dit wijst op het belang van duidelijke communicatie over de betekenis, draagwijdte en beperkingen van een brownfieldconvenant.

In 6 van de 15 onderzochte cases werd geoordeeld dat het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan draagvlakvorming bij de buurt of burgerlijke stakeholders. Die vaststelling moet voorzichtig worden geïnterpreteerd. Een lage opkomst op een informatie- en inspraakmoment betekent niet automatisch dat er geen draagvlak is, en een hoge opkomst betekent niet noodzakelijk dat het proces goed werd georganiseerd. In sommige projecten was er vooraf al intensief overleg, waardoor het formele inspraakmoment minder mobiliserend werkte. In andere projecten was het programma weinig controversieel, waardoor weinig stakeholders de nood voelden om aanwezig te zijn. In nog andere gevallen was er wel controverse, maar werd het formele inspraakmoment onvoldoende ingebed in een bredere communicatie- of participatieaanpak.

Saffre Frères in Oudenaarde toont dat actieve communicatie door de ontwikkelaar kan bijdragen aan een beter verloop van het proces. De communicatie met de buurt maakte deel uit van een breder traject, waardoor het formele inspraakmoment niet het enige moment was waarop vragen en bezorgdheden konden worden besproken. Ook Leuven Hertogensite wijst erop dat een intensievere communicatieaanpak kan helpen om het project beter te kaderen en bezorgdheden vroeger op te vangen.

Bij Nieuwpoort Rechtersloot was de opkomst op het formele inspraakmoment beperkt en was er initieel weinig weerstand tegen het project, maar werden de vergunningsaanvragen in latere fases wel

aangevochten. Dit toont aan dat een informatievergadering alleen niet altijd volstaat om de relevante stakeholders te bereiken of om een bestaande controversie te structureren. Bij Catala Drogenbos was de afstand tot woonkernen groter en werd het project minder als buurtcontroversie ervaren. In zo'n context kan een formeel inspraakmoment nuttig zijn om transparantie te bieden, maar is een uitgebreide participatieaanpak niet altijd even noodzakelijk.

Het inspraakmoment van een brownfieldconvenant zorgt dus niet automatisch voor draagvlakcreatie. Het instrument kan wel een kader bieden waarbinnen de betrokken partners met een duidelijker verhaal naar stakeholders stappen, vragen en bezorgdheden structureren en afspraken maken over communicatie. De mate waarin dit effectief bijdraagt aan draagvlak hangt echter af van de manier waarop de partners dit organiseren. Vooral bij controversiële projecten is het belangrijk om communicatie en participatie niet te beperken tot het verplichte informatie- en inspraakmoment, maar vroeger en gericht te werken aan stakeholderbetrokkenheid.

Een mogelijke verbetering bestaat erin om bij de start van elk brownfieldtraject een stakeholdermapping uit te voeren. Daarbij wordt systematisch in kaart gebracht welke burgerlijke stakeholders relevant zijn, welke belangen of bezorgdheden kunnen spelen, welke mate van controversie te verwachten is en welke vorm van communicatie of participatie aangewezen is. Voor weinig controversiële projecten kan een beperkte informatieaanpak volstaan. Voor projecten met een grote impact op de omgeving, verwachte weerstand of gevoelige maatschappelijke thema's kan een uitgebreider participatief traject nodig zijn, met meerdere contactmomenten, duidelijke terugkoppeling en ruimte om bezorgdheden zichtbaar mee te nemen in de verdere uitwerking.

Samengevat tonen de geselecteerde cases dat draagvlak bij burgerlijke stakeholders niet automatisch voortvloeit uit het brownfieldconvenant als procedure. Het ontstaat vooral wanneer de betrokken actoren bewust investeren in communicatie, transparantie en dialoog, en wanneer die dialoog voldoende vroeg in het proces wordt georganiseerd. Het convenant kan daarbij een nuttig kader bieden, maar is op zichzelf geen garantie voor draagvlak.

Goedkeuring overheden

In 8 van de 15 onderzochte brownfieldconvenanten werd vastgesteld dat het convenant heeft bijgedragen aan afstemming en draagvlak bij de betrokken overheden. De meerwaarde zat daarbij niet noodzakelijk in het "overtuigen" van overheden om een project goed te keuren, maar vooral in het creëren van een overlegkader waarin randvoorwaarden, aandachtspunten en beleidsdoelstellingen konden worden besproken en verwerkt in de verdere uitwerking van het programma.

Het brownfieldconvenant biedt in die zin een platform waar verschillende overheden hun verwachtingen kunnen verduidelijken en waar spanningen tussen beleidsdoelstellingen bespreekbaar worden. Door deze aandachtspunten vroegtijdig samen te brengen, kan het convenant bijdragen aan meer bestuurlijk draagvlak voor de herontwikkeling. Dat draagvlak ontstaat niet automatisch, maar groeit wanneer betrokken overheden ervaren dat hun bezorgdheden rond bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, mobiliteit, bodem, economie, natuur, water of lokale leefkwaliteit een plaats krijgen in het proces.

In sommige cases was deze afstemmingsfunctie bijzonder belangrijk. Dat geldt vooral voor projecten waar de bestemming van de site nog niet vastlag of waar een RUP moest worden opgemaakt. In dergelijke projecten fungeerde het brownfieldconvenant als een intensief discussieplatform over de gewenste toekomst van de site.

In Sleidinge Witte Moer lag de uitdaging onder meer in het behoud van bedrijvigheid op een solitaire site. Omdat de opmaak van een RUP deel uitmaakte van het traject, moest een belangrijk deel van de visievorming

over de site binnen het brownfieldproces gebeuren. Het convenant bood hier een kader om de verschillende standpunten en randvoorwaarden samen te brengen.

Ook in Machelen-Broeklin/Uplace speelde de stuurgroep een belangrijke rol als discussieplatform. De herontwikkeling riep uiteenlopende verwachtingen en bezorgdheden op, onder meer rond bestemming, mobiliteit, tewerkstelling en programmatische invulling. Het brownfieldconvenant maakte het mogelijk om deze discussies binnen een gestructureerd overlegkader te voeren.

In andere cases was de programmatische marge beperkter, omdat de ruimtelijke keuzes al in belangrijke mate waren voorbereid of vastgelegd vóór het brownfieldconvenant. Wanneer bijvoorbeeld een RUP voorafging aan het convenant, wisten de betrokken partners doorgaans al in grote lijnen welke ontwikkeling mogelijk was. In die gevallen lag de meerwaarde van het convenant minder in fundamentele visievorming en meer in de verdere verfijning, afstemming en uitvoering van het programma.

Diegem Oude Haachtsesteenweg illustreert dit type situatie. De lokale overheid was in grote lijnen akkoord met een residentiële ontwikkeling op de site, maar hechtte belang aan de realisatie van een weg door het projectgebied. Via de stuurgroepen kon samen met de ontwikkelaar en de betrokken overheden worden afgestemd over het tracé en de inpassing van deze weg. De meerwaarde van het convenant lag hier dus vooral in het organiseren van gerichte afstemming rond concrete randvoorwaarden.

Tot slot waren er ook cases waarin de afstemming reeds in een eerdere fase gebeurde en er reeds consensus was of waarin het brownfieldconvenant om andere redenen werd aangevraagd, bijvoorbeeld om de samenwerking tussen actoren te structureren, de voortgang te bewaken of bepaalde administratieve en financiële voordelen mogelijk te maken. Ook in die gevallen kan het convenant nuttig zijn, maar de bijdrage aan bestuurlijk draagvlak is dan minder uitgesproken dan bij projecten waar nog fundamentele keuzes over bestemming of programmatie moesten worden gemaakt.

Grondposities

In ongeveer de helft van de onderzochte brownfieldconvenanten bracht het convenant verschillende grondposities samen. In de andere cases was dit criterium vaak minder relevant, omdat er slechts één centrale grondeigenaar of één dominante grondpositie aanwezig was. Het samenbrengen van eigenaars is dus niet in elk project een noodzakelijke of even belangrijke functie van het brownfieldconvenant.

Wanneer er wel meerdere eigenaars of relevante grondposities aanwezig zijn, kan het convenant een belangrijke meerwaarde bieden. Het creëert een kader om eigenaars, ontwikkelaars en publieke actoren rond de tafel te brengen, afspraken te maken over programmatie en fasering, en de onderlinge afhankelijkheden tussen percelen bespreekbaar te maken. In complexe brownfieldprojecten kan dit bijdragen aan een meer samenhangende ontwikkeling van de site.

De onderzochte cases tonen tegelijk dat het belangrijk is om bij de start van het traject zorgvuldig na te gaan welke eigenaars of actoren met een strategische grondpositie betrokken moeten worden. In sommige cases waren niet alle relevante eigenaars vanaf het begin betrokken. Bij Machelen-Broeklin/Uplace werden bepaalde eigenaars niet mee opgenomen in het convenant. Ook bij de Renaultsite in Machelen bracht het convenant meerdere grondposities samen, maar ontbrak aanvankelijk een relevante eigenaar aan de overlegtafel. Dit heeft het verdere traject bemoeilijkt en mee bijgedragen aan vertraging en bijkomende afstemming achteraf.

Deze cases wijzen op het belang van een grondige actor- en eigendomsanalyse bij de opstart van een brownfieldconvenant. Niet elke eigenaar hoeft noodzakelijk op dezelfde manier betrokken te worden, maar het is wel belangrijk om tijdig zicht te hebben op de grondposities die strategisch bepalend zijn voor de realisatie van het project. Wanneer een sleutelactor ontbreekt, kan dit de uitvoerbaarheid, fasering of samenhang van het project onder druk zetten.

Voor toekomstige trajecten is het daarom aangewezen om bij de aanvraag of in de vroege onderhandelingsfase systematisch te controleren of alle relevante eigenaars, gebruikers en andere actoren met een bepalende grondpositie in beeld zijn. Dit kan helpen om latere blokkeringen te vermijden en om het convenant sterker in te zetten als kader voor geïntegreerde gebiedsontwikkeling.

Omgevingskenmerken

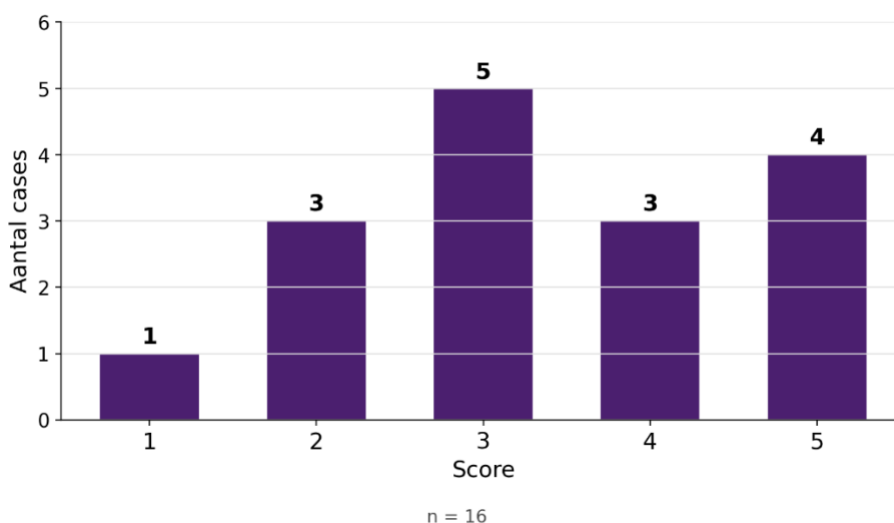
Kwaliteit beoordelingskader

Bij de evaluatie van de omgevingskenmerken bleek dat informatie over duurzaamheid, erfgoed, water, natuur, energie, circulariteit en bodemsanering niet altijd systematisch wordt bijgehouden doorheen de volledige looptijd van een brownfieldconvenant. Vaak zijn duurzaamheidsambities wel opgenomen bij de aanvraag of in het convenant, maar is minder duidelijk hoe deze ambities doorheen het verdere traject evolueren, worden bijgestuurd of effectief worden gerealiseerd. Dit bemoeilijkt een volledige beoordeling van de gerealiseerde omgevingskwaliteit.

Resultaten van de cases

Binnen de onderzochte cases bedraagt de gemiddelde score voor omgevingskenmerken 3,6 op 5.

Figuur 11: Frequentietabel omgevingskenmerken



Dit wijst erop dat in veel projecten aandacht is voor één of meerdere aspecten van duurzaamheid, erfgoed of milieukwaliteit. De aard en het ambitieniveau van deze inspanningen verschillen echter sterk van project tot project. Dat is deels te verklaren door de grote variatie tussen de sites: sommige projecten vertrekken vanuit een sterk vervuilde industriële context, andere vanuit erfgoedwaarde, waterproblematiek, natuurpotentieel of energieambities. Daardoor is het niet evident om één uniform ambitieniveau op te leggen dat voor alle brownfieldprojecten op dezelfde manier relevant is.

ERFGOED

Voor erfgoed werd in de onderzochte cases vastgesteld dat, wanneer er erfgoed aanwezig was op een site, dit doorgaans een plaats kreeg binnen de herontwikkeling. Het gaat daarbij niet noodzakelijk altijd om beschermd erfgoed, maar ook om gebouwen, structuren of landschappelijke elementen die bijdragen aan de identiteit of historische leesbaarheid van de site.

In Saffre Frères in Oudenaarde werden oude fabrieksgebouwen deels behouden en geïntegreerd in het project, onder meer als centrale ontmoetingsplaats. In Veurne Suikerfabriek werd industrieel erfgoed hergebruikt als herkenningspunt binnen de nieuwe ontwikkeling. Deze voorbeelden tonen dat brownfieldherontwikkeling kansen kan bieden om erfgoed niet alleen te bewaren, maar ook opnieuw betekenis te geven binnen een nieuwe programmatische context.

WATERBEHEER

In een groot deel van de onderzochte projecten werd aandacht besteed aan waterbeheer. Het gaat onder meer om buffering, infiltratie, ontharding, hergebruik van hemelwater of de integratie van groenblauwe structuren. Op basis van de beschikbare informatie was het echter niet altijd mogelijk om te beoordelen of deze inspanningen verder gingen dan de regelgeving die op het moment van realisatie van toepassing was.

Deze nuance is belangrijk, omdat de regelgeving rond waterbeheer de voorbije jaren sterk is gewijzigd en verstrengd. Projecten die vandaag worden gerealiseerd, moeten daardoor sowieso aan hogere eisen voldoen dan op het moment van de oorspronkelijke programmatie van sommige oudere brownfieldprojecten. Een verbetering op het vlak van waterbeheer is dus niet altijd uitsluitend toe te schrijven aan het brownfieldconvenant zelf, maar kan ook voortvloeien uit de evolutie van het regelgevend kader. Tegelijk kan het convenant wel een rol spelen in de manier waarop wateropgaven geïntegreerd worden in de ruimtelijke structuur van het project, bijvoorbeeld door ze vroegtijdig mee te nemen in de programmatie en de afstemming tussen actoren.

NATUURDOELEN

In 10 van de 15 onderzochte projecten werd een bijdrage aan natuurdoelen vastgesteld. Dat kan gaan om de aanleg van nieuwe natuur, het versterken van bestaande groenstructuren, het vrijwaren van delen van de site voor natuurontwikkeling of het creëren van groenblauwe verbindingen. De aard en omvang van deze bijdrage verschillen sterk tussen de cases.

Steenbakkerij Steendorp is binnen de selectie een belangrijk voorbeeld van een project waar natuurontwikkeling een centrale plaats in het programma heeft gekregen. De ligging van de site maakte een verdere ontwikkeling met harde functies, zoals economie al dan niet in combinatie met wonen, weinig aangewezen. De site ligt afgelegen, is beperkt ontsloten en bevindt zich in een omgeving met belangrijke natuurwaarden, waaronder Vogel- en Habitatrictlijngebied. De keuze voor natuurontwikkeling en gronddeponie moet daarom worden begrepen vanuit de specifieke ruimtelijke en ecologische context van de site.

Tegelijk toont deze case ook een breder beleidsmatig knelpunt. Hoewel de site duidelijk potentieel heeft voor natuurdoelen, bleek het moeilijk om voldoende engagement en middelen te vinden om de site effectief voor natuurontwikkeling te verwerven en in te richten. Dit hangt samen met de theoretische waardering van de site volgens de geldende juridische bestemming als industriegrond. Die bestemming beïnvloedt de verwachte grondwaarde en dus ook de prijsverwachting van eigenaars. Daardoor ontstaat een kloof tussen de maatschappelijke wenselijkheid van natuurontwikkeling en de financiële realiteit van verwerving of herbestemming. De case illustreert dat er vandaag onvoldoende instrumenten of budgetten beschikbaar zijn om slecht gelegen harde bestemmingen systematisch om te zetten naar natuur wanneer dit ruimtelijk en ecologisch wenselijk is.

ENERGIE

Voor 10 van de 15 onderzochte projecten werd vastgesteld dat er een ESCO werd opgericht of dat er actief wordt ingezet op energieopwekking of energie-efficiëntie. De manier waarop dit gebeurt, verschilt sterk per project. In sommige projecten gaat het om collectieve energievoorzieningen of warmtenetten, in andere om hernieuwbare energieopwekking, energiezuinige gebouwen of een combinatie van verschillende maatregelen.

Veurne Suikerfabriek is een relevant voorbeeld, omdat op deze site een restwarmtenet werd aangelegd om de nieuwe woonwijk Suikerpark te verwarmen. De restwarmte uit de chipsovens van Pepsico wordt benut om de woonwijk te voorzien van verwarming. Dit illustreert hoe brownfieldontwikkeling een kans kan bieden om energieoplossingen niet enkel op gebouwniveau, maar ook op gebiedsniveau te organiseren.

CIRCULAIR BOUWEN

In 5 van de 15 onderzochte projecten werd circulair bouwen expliciet vastgesteld binnen het evaluatiekader. Dit aandeel moet voorzichtig worden geïnterpreteerd. In verschillende focusgroepen werd aangegeven dat circulair bouwen bij de start van oudere projecten nog geen sterk uitgewerkt thema was. De verwachtingen rond circulariteit zijn de voorbije jaren sterk geëvolueerd, waardoor oudere convenanten niet altijd op dezelfde manier kunnen worden beoordeeld als recentere projecten.

In dit evaluatiekader werd het louter hergebruik van puin of schroot niet automatisch als voldoende beschouwd om te spreken van circulair bouwen. Wel werd rekening gehouden met meer substantiële ingrepen, zoals het hergebruik van bestaande gebouwen of structuren, selectieve sloop, gesloten grondbalansen, hergebruik van materialen op de site of het beperken van primaire materiaalstromen.

In Veurne Suikerfabriek werd gewerkt met een gesloten grondbalans en werd grond ter plaatse behandeld en hergebruikt. Daardoor moesten minder grondstromen worden afgevoerd en opnieuw aangevoerd. In Leuven Hertogensite werden delen van de bestaande structuren behouden en hergebruikt. Dit droeg niet alleen bij aan de erfgoedwaarde van de site, maar verminderde ook de nood aan nieuwe materialen.

SANERING

Binnen het gehanteerde evaluatiekader werd in ongeveer 40% van de onderzochte projecten een positieve score toegekend voor het thema bodemsanering. Deze vaststelling moet met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het criterium meet immers niet of er al dan niet een bodemsanering heeft plaatsgevonden, aangezien bodemverontreiniging een veelvoorkomend kenmerk is van brownfields. Het evaluatiekader focust eerder op de vraag of het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan een snellere, ambitieuzere of beter afgestemde uitvoering van de sanering. Daarnaast kon ook een positieve score worden toegekend wanneer sprake was van een bijzonder omvangrijke of complexe saneringsopgave, waarbij het convenant een belangrijke rol speelde in het mogelijk maken of begeleiden van het traject. Wanneer het aandeel relatief laag lijkt, kan dat erop wijzen dat deze meerwaarde niet in alle cases aantoonbaar was, of dat ze niet volledig zichtbaar werd in de beschikbare informatie of scoring.

Binnen deze evaluatie wordt bodemsanering dus beoordeeld vanuit de toegevoegde waarde van het brownfieldconvenant. Die meerwaarde kan zich uiten in het versnellen van saneringstrajecten, het mogelijk maken van saneringen die anders moeilijk realiseerbaar zouden zijn, het beter afstemmen van sanering en herontwikkeling, of het creëren van duidelijkheid over verantwoordelijkheden, timing en kosten. Zeker bij complexe sites is die procesmatige en organisatorische bijdrage vaak minstens even belangrijk als de technische saneringsingreep zelf.

De Renaultsite in Vilvoorde/Machelen illustreert hoe complex saneringskeuzes kunnen zijn. Op deze site werd de sanering ambtshalve opgenomen door OVAM. In het traject is onder meer gediscussieerd over de vraag of het aanwezige stort volledig moest worden afgegraven, wat vanuit milieukundig oogpunt een verregaande oplossing zou zijn, maar ook zeer hoge kosten met zich zou meebrengen. Uiteindelijk werd gekozen voor een oplossing waarbij het stort werd afgedekt. Die keuze maakt herontwikkeling mogelijk, maar heeft ook gevolgen voor het latere gebruik van de site. Zo zijn bepaalde functies, zoals residentiële invulling, enkel mogelijk mits voldoende randvoorwaarden in acht worden genomen, en moet bij ondergrondse constructies rekening worden gehouden met de saneringsoplossing.

Deze case toont dat sanering binnen brownfieldprojecten niet alleen een technische of juridische randvoorwaarde is, maar vaak ook een bepalende factor voor de programmatie, financiële haalbaarheid en ruimtelijke keuzes.

Sociale duurzaamheid

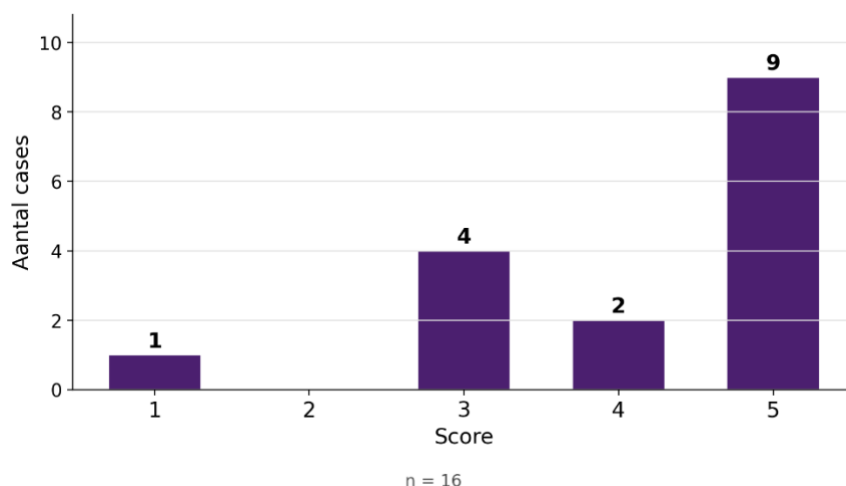
Kwaliteit beoordelingskader

Net zoals bij de omgevingskenmerken zijn de doelstellingen op het vlak van sociale duurzaamheid niet op een eenduidige manier gedefinieerd binnen de brownfieldconvenanten. Sociale duurzaamheid kan immers verschillende betekenissen hebben, zoals betaalbaar wonen, toegankelijke publieke ruimte, voorzieningen, lokale tewerkstelling, inclusie of zorggerichte woonvormen. Omdat deze elementen niet systematisch op dezelfde manier worden bijgehouden, werd in het analysekader gekozen om sociale duurzaamheid te beoordelen aan de hand van twee dimensies die op basis van de beschikbare projectinformatie relatief vergelijkbaar konden worden ingeschat: tewerkstelling en doelgroepgericht wonen.

Deze benadering geeft dus geen volledige sociale impactanalyse van de projecten. Ze laat wel toe om na te gaan in welke mate de onderzochte cases expliciet bijdragen aan structurele tewerkstelling en aan woonvormen voor specifieke doelgroepen. Voor toekomstige evaluaties is het aangewezen om sociale doelstellingen vanaf de aanvraag duidelijker te benoemen en doorheen het traject op te volgen. Daarbij kan per project worden bepaald welke sociale doelstellingen relevant zijn, zodat niet elk project aan dezelfde criteria moet voldoen, maar de gekozen ambities wel transparant worden opgevolgd.

Resultaten van de cases

Figuur 12: Frequentietabel sociale duurzaamheid



PRODUCTIEGERICHTE EN SOCIALE TEWERKSTELLING

In 12 van de 15 onderzochte projecten is ruimte voorzien voor functies die tewerkstelling op de site mogelijk maken. In 9 van deze projecten gaat het om functies die ook kansen kunnen bieden voor kort- en middengeschoolde profielen, bijvoorbeeld via productie, maakactiviteiten, ambachtelijke bedrijvigheid, logistiek, lokale kmo's of andere economische activiteiten met een duidelijke werkgelegenheidscomponent.

De verschillen tussen de projecten hangen sterk samen met de aard van het programma. Sommige brownfieldprojecten zijn hoofdzakelijk residentieel en voorzien weinig of geen structurele tewerkstelling op de site. Andere projecten bevatten wel economische functies, maar dan vooral kantoren, ondersteunende

functies of commerciële voorzieningen, waarvan de bijdrage aan tewerkstelling voor kortgeschoolde profielen beperkter of minder duidelijk is.

Bij de interpretatie van deze score is voorzichtigheid nodig. Binnen het analysekader kregen projecten met een uitgesproken industriële of productieve invulling doorgaans een hoge score, omdat dergelijke functies in principe meer kansen bieden voor een bredere groep werknemers. Dit betekent echter niet dat de effectieve tewerkstellingsimpact in detail werd gemeten. Er werd niet systematisch nagegaan hoeveel jobs effectief worden gecreëerd, welke profielen worden aangeworven, of in welke mate de jobs toegankelijk zijn voor lokale of kortgeschoolde werknemers. De score geeft dus vooral een indicatie van het tewerkstellingspotentieel van het programma, niet van de gerealiseerde arbeidsmarkteffecten.

DOELGROEPWONINGEN

Van de 15 onderzochte projecten bevatten 10 projecten een residentiële component. Binnen deze groep voorzien de meeste projecten in zekere mate woonvormen met een sociale of doelgroepgerichte dimensie. Het kan daarbij gaan om sociale woningen, betaalbare of geconventioneerde woningen, serviceflats, aangepaste woonvormen voor senioren, begeleid zelfstandig wonen of woonvormen voor personen met een specifieke zorg- of ondersteuningsvraag.

Aalst Boon voorziet bijvoorbeeld serviceflats in het programma, waarmee wordt ingespeeld op de woonvraag van senioren. Leuven Hertogensite bevat via Honk residenties voor jongeren met een beperking. Deze voorbeelden tonen dat brownfieldherontwikkeling ook kan worden ingezet om specifieke woonnoden mee op te nemen binnen een ruimer gemengd programma.

Ook hier moet de score voorzichtig worden geïnterpreteerd. De evaluatie brengt vooral in beeld of doelgroepgericht wonen aanwezig is in het programma, maar beoordeelt niet systematisch de betaalbaarheid, de toewijzingsvoorwaarden, de verhouding tot de lokale woonnoden of de langetermijnborging van deze woonvormen. Voor toekomstige opvolging zou het nuttig zijn om niet alleen te registreren of doelgroepgericht wonen aanwezig is, maar ook welk type woonaanbod wordt gerealiseerd, voor welke doelgroep, in welke omvang en onder welke voorwaarden.

Samengevat tonen de onderzochte cases dat sociale duurzaamheid in verschillende projecten aanwezig is, vooral via tewerkstelling en doelgroepgericht wonen. Tegelijk blijft de beoordeling beperkt door het ontbreken van duidelijke en systematisch opgevolgde sociale doelstellingen. Wanneer sociale meerwaarde een belangrijker beleidsdoel wordt binnen brownfieldconvenanten, is het aangewezen om deze ambities vroeger te benoemen en concreter op te volgen.

Procesanalyse

De procesanalyse werd uitgevoerd op basis van de focusgroepen. Er werd immers geen gestructureerde procesinformatie bijgehouden over het verloop van elk brownfieldconvenant doorheen de tijd. Om die reden is ervoor gekozen om de procesanalyse uit te voeren voor convenanten die nog liepen of recent waren afgerond, zodat de betrokken actoren nog konden worden gecontacteerd en we het verloop van het proces nog voldoende konden reconstrueren.

In de focusgroepen werd de procesanalyse toegepast op de belangrijkste fases van het brownfieldconvenant: de onderhandeling en opmaak van het ontwerpconvenant, de fase van informatie en inspraak, de opvolging via de stuurgroep, eventuele inhoudelijke bijsturing van het convenant, eventuele opmaak van een bestemmingswijziging en de realisatiefase. De RACI-analyse werd daarbij gebruikt als leidraad om na te gaan welke actor in welke fase een rol opnam, en of die rol voldoende duidelijk was voor de betrokken partijen.

Bij verschillende convenanten bleek dat de samenstelling van de betrokken actoren doorheen de tijd wijzigde. De personen die in de latere fases aan tafel zaten, waren niet altijd dezelfde als in de beginfase van

het traject. Omdat procesinformatie niet systematisch werd bijgehouden, konden sommige focusgroepen slechts beperkt terugblikken op de eerste fases van het convenant. Dit onderstreept het belang van een betere procesregistratie, niet alleen voor evaluatie achteraf, maar ook voor kennisoverdracht tijdens langdurige trajecten.

Uit de focusgroepen kwam naar voren dat de betrokken actoren het proces in de meeste onderzochte projecten overwegend positief beoordelen. De stuurgroep werd daarbij vaak benoemd als een van de belangrijkste onderdelen van het brownfieldconvenant. Voor ontwikkelaars ligt de meerwaarde vooral in het feit dat zij niet afzonderlijk met elke betrokken administratie moeten overleggen, maar dat verschillende publieke actoren binnen één overlegstructuur worden samengebracht. Dit biedt meer continuïteit, zorgt ervoor dat dezelfde actoren het project doorheen de tijd opvolgen en maakt het mogelijk om de verschillende aandachtspunten rond de site in samenhang te bespreken.

De stuurgroep biedt daarbij vooral een kader waarin de betrokken actoren kennis kunnen nemen van elkaars standpunten, randvoorwaarden en beleidsambities. Zo ontstaat een beter beeld van de volledige context waarbinnen het project moet worden vormgegeven. Wanneer er spanningen bestaan tussen beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld rond economie, natuur, mobiliteit, water of ruimtelijke ordening, kunnen die in een vroegere fase worden besproken. Dat kan helpen om tegenstrijdige verwachtingen vooraf uit te klaren, zodat deze later minder snel uitmonden in tegenstrijdige adviezen of blokkeringen in het vergunningstraject.

In de meeste onderzochte projecten konden de betrokken actoren de rol opnemen die van hen verwacht werd. Slechts in specifieke cases of in bepaalde fases werd aangegeven dat een actor onvoldoende actief was, onvoldoende duidelijkheid bood of niet het verwachte mandaat opnam. Deze signalen wijzen niet op een algemeen disfunctioneren van het proces, maar benadrukken eerder het belang van een duidelijke rolverdeling, voldoende mandaat en continuïteit van vertegenwoordiging binnen de stuurgroep. Wanneer dergelijke aandachtspunten zich voordeden, leidden zij doorgaans niet tot een blokkering van het proces, maar konden zij meestal binnen het verdere verloop van het traject worden opgevangen.

Het merendeel van de bevroagde ontwikkelaars gaf aan tevreden te zijn over het engagement van de betrokken overheidsactoren binnen de stuurgroep. Zij waarderen vooral dat vertegenwoordigers van verschillende administraties bereid zijn om actief deel te nemen aan het overleg, dossiers mee op te volgen en constructief mee te denken over mogelijke oplossingen voor knelpunten die zich tijdens het traject voordoen. Verschillende ontwikkelaars benadrukten dat de aanwezigheid van deze actoren hen toelaat om sneller inzicht te krijgen in de verwachtingen en aandachtspunten van de overheid, waardoor projecten beter kunnen worden afgestemd op de beleidscontext. Ook werd aangegeven dat de betrokkenheid van de administraties vaak verder gaat dan louter het geven van formele adviezen en dat er in veel gevallen sprake is van een open dialoog waarin gezamenlijk naar haalbare oplossingen wordt gezocht.

Vanuit sommige ontwikkelaars werd aangegeven dat bepaalde Vlaamse administraties aanwezig zijn in de projectstuurgroep, maar niet altijd duidelijk positie innemen of beslissingen voorbereiden. In de focusgroepen werd enkele malen verwezen naar de beperkte personeelscapaciteit en beschikbare tijd binnen verschillende overheidsinstanties. Door een algemeen tekort aan tijd is het niet altijd mogelijk om dossiers grondig voor te bereiden of intern af te stemmen. Hierdoor kan het voor andere betrokken actoren soms onduidelijk zijn welk standpunt een administratie precies inneemt of in welke mate beslissingen reeds intern zijn afgetoetst. Andere ontwikkelaars herkenden dit probleem echter veel minder of helemaal niet. Hoewel er dus verschillen bestaan tussen projecten en tussen administraties, overheerst bij de meeste ontwikkelaars een positieve beoordeling van de inzet en betrokkenheid van de publieke actoren binnen het brownfieldproces. De ervaringen verschillen dus per project en per betrokken administratie. Dit wijst erop dat de werking van de stuurgroep niet alleen afhankelijk is van de procedure, maar ook van de beschikbare capaciteit, het mandaat en de betrokkenheid van de individuele vertegenwoordigers.

Opvallend is dat de administratieve last door actoren doorgaans als beperkt wordt ervaren, hoewel deze voor het permanent secretariaat tijdrovend en administratief belastend is. Een van de onderzoeksvragen in deze evaluatie was of het instrument gepaard gaat met een te zware administratieve belasting. Op basis van de focusgroepen lijkt dit voor de meeste betrokkenen niet het geval. Wel gaven enkele actoren aan dat bepaalde formele stappen, zoals het toetreden of uittreden van een partij of een verlenging van een convenant, administratief omslachtig kunnen aanvoelen omdat hiervoor telkens een beslissing van de Vlaamse Regering nodig is. Wat voor het permanent secretariaat wel een significante tijdsinzet betekent.

Samengevat toont de procesanalyse dat de stuurgroep in de onderzochte cases een belangrijke meerwaarde biedt als overleg- en coördinatieplatform. Het instrument brengt actoren samen, maakt standpunten zichtbaar en creëert ruimte om knelpunten vroegtijdig te bespreken. Tegelijk blijft het belangrijk om rollen, mandaten en procesinformatie beter te documenteren, zodat langdurige trajecten minder afhankelijk zijn van individuele personen en zodat evaluatie en kennisoverdracht achteraf eenvoudiger worden.

Conclusies

Het doel van de gevalstudies was om na te gaan in welke mate de inspanningen die binnen het brownfieldconvenantenbeleid worden geleverd, opwegen tegen de resultaten die ermee worden bereikt. Daarbij ging het niet alleen om financiële kosten en opbrengsten, maar ook om de vraag of het instrument bijdraagt aan een betere, snellere of ambitieuzere herontwikkeling van brownfieldsites. De gevalstudies onderzochten daarom zowel de publieke inzet, de financiële en organisatorische voordelen, de proceswerking als de ruimtelijke, economische, ecologische en sociale meerwaarde van de projecten.

In dit hoofdstuk presenteren we 8 conclusies die we trekken op basis van deze gevalstudies:

1. Een eerste conclusie is dat het brownfieldconvenant in de onderzochte cases vooral meerwaarde creëert als proces- en afstemmingsinstrument. De stuurgroep en de rol van de onderhandelaar zorgen ervoor dat publieke en private actoren op een gestructureerde manier samen rond de tafel zitten. Voor ontwikkelaars is dit waardevol omdat zij niet afzonderlijk met elke betrokken administratie moeten overleggen en omdat er meer continuïteit ontstaat in de opvolging van het project. Voor lokale besturen biedt het convenant een kader om vroeger en inhoudelijker in dialoog te gaan met de ontwikkelaar, in plaats van pas op het einde van het traject een vergunning te beoordelen. Voor Vlaamse administraties biedt het instrument de mogelijkheid om beleidsdoelstellingen, randvoorwaarden en aandachtspunten vroeger in het projectproces zichtbaar te maken.

De onderzochte cases tonen daardoor dat het brownfieldconvenant in veel gevallen bijdraagt aan het verminderen van onzekerheden en het beter organiseren van complexe herontwikkeling. De meerwaarde ligt vaak in het samenbrengen van actoren, het expliciteren van randvoorwaarden, het versnellen of structureren van overleg, het vermijden van versnipperde besluitvorming en het bespreekbaar maken van spanningen tussen beleidsdoelstellingen. Die meerwaarde is reëel, maar tegelijk moeilijk kwantitatief te meten. Een belangrijk deel van de waarde van het instrument zit immers in procesbegeleiding, afstemming en vertrouwen tussen actoren.

2. Een tweede conclusie is dat de additionaliteit van het brownfieldconvenant moeilijk eenduidig te bepalen is. Het blijft moeilijk om precies te bepalen welk deel van de gerealiseerde meerwaarde rechtstreeks aan het convenant kan worden toegeschreven en welk deel voortvloeit uit de initiële projectopzet, de marktdynamiek, de rol van de ontwikkelaar, de lokale beleidscontext of andere instrumenten.

Om die bijdrage scherp te kunnen beoordelen, zou per case een nulscenario nodig zijn: wat zou er met de site zijn gebeurd zonder brownfieldconvenant, binnen welke termijn, met welk programma en met welk ambitieniveau? In de praktijk waren er geen nulscenario's beschikbaar, en bleek het weinig evident om ze post factum op te bouwen. Tijdens de bespreking van de resultaten werd ook vastgesteld dat het achteraf reconstrueren van zo'n scenario voor de onderzochte cases te hypothetisch zou zijn. In sommige cases is de situatie relatief duidelijker, bijvoorbeeld wanneer een herbestemming of ruimtelijke keuze al vóór het convenant was vastgelegd. In andere cases lopen het convenant, de herbestemming, de marktdynamiek en de projectontwikkeling sterker door elkaar, waardoor het moeilijk is om de specifieke bijdrage van het convenant afzonderlijk te isoleren.

Dit betekent dat de gevalstudies vooral kunnen aantonen waar het brownfieldconvenant volgens de beschikbare informatie een rol heeft gespeeld in het versnellen, deblokkeren, structureren of verbeteren van een project. Ze laten echter niet toe om exact te berekenen hoeveel maatschappelijke, ruimtelijke of financiële meerwaarde bijkomend werd gecreëerd ten opzichte van een situatie zonder convenant. Voor toekomstige evaluaties zou het daarom nuttig zijn om al bij de aanvraag explicieter te documenteren wat de verwachte ontwikkeling zonder convenant zou zijn. Dat hoeft geen sluitende voorspelling te zijn, maar kan wel helpen om de Ausgangssituation, de meerwaarde van het instrument en de latere beoordeling van additionaliteit scherper te maken.

3. Een derde conclusie is dat de financiële voordelen voor actoren vooral moeten worden begrepen als instrumenten om drempels en risico's te verlagen. Ze zijn niet in de eerste plaats bedoeld om rechtstreeks een hoger ambitieniveau te financieren, maar om brownfieldherontwikkeling haalbaarder te maken ten opzichte van greenfieldontwikkeling. Door bepaalde financiële lasten tijdelijk of definitief weg te nemen, kunnen middelen sneller in de reconversie worden ingezet. In sommige projecten kan de vrijgekomen financiële ruimte bijdragen aan hogere ambities of experimenteerruimte, maar dat effect verschilt sterk per case. De centrale vraag is daarom niet alleen of financiële voordelen tot meer ambitie leiden, maar ook of de herontwikkeling zonder die voordelen even snel, even volledig of überhaupt haalbaar zou zijn geweest.

De financiële analyse van de cases blijft noodzakelijkerwijs indicatief. De berekening houdt slechts rekening met een afgebakend deel van de kosten en opbrengsten: niet-geïnde verkooprechten, leegstandsheffing en planbatenheffing, een raming van publieke personeelsinzet en een raming van eenmalige fiscale opbrengsten. Ze omvat niet alle publieke inspanningen, private investeringen, maatschappelijke baten, vermeden kosten of recurrente opbrengsten. Daarom is het niet aangewezen om uit de verhouding tussen geraamde kosten en opbrengsten een harde conclusie te trekken over het totale rendement van het instrument. De analyse toont wel dat brownfieldherontwikkeling opnieuw vastgoedwaarde en fiscale ontvangsten kan genereren, maar niet welk deel daarvan netto door het convenant werd veroorzaakt.

4. Een vierde conclusie is dat het brownfieldconvenant kan bijdragen aan ruimtelijke, economische, ecologische en sociale meerwaarde, maar dat deze bijdrage sterk varieert tussen projecten. Sommige cases tonen een duidelijke bijdrage aan het behoud of de herontwikkeling van economische ruimte, bodemsanering, waterbeheer, erfgoed, energie, natuurontwikkeling, doelgroepgericht wonen of tewerkstelling. Andere cases scoren sterker op bepaalde thema's en minder op andere. Dat is deels eigen aan de grote diversiteit van brownfieldsites. Niet elke site heeft dezelfde opgaven, kansen of randvoorwaarden. De beoordeling van de meerwaarde moet daarom steeds contextafhankelijk gebeuren.

Voor ruimte voor economie tonen de geselecteerde cases dat economische functies niet automatisch behouden blijven (zie ook Deel 1 paragraaf 1.7., meer bepaald tabel 7), maar ook dat het convenant in bepaalde omstandigheden wel kan bijdragen aan het behoud of de herontwikkeling van economische ruimte. De uitkomst hangt af van de ligging van de site, de marktvraag, de lokale visie, de eigendomsstructuur, de ruimtelijke randvoorwaarden en de mate waarin publieke actoren economie expliciet als doelstelling inbrengen. De centrale vraag is niet alleen hoeveel economische ruimte overblijft, maar ook welke vorm van economie wordt gerealiseerd, hoe intensief de ruimte wordt gebruikt en of het convenant meer economische ruimte heeft helpen behouden dan zonder convenant waarschijnlijk het geval was geweest.

5. Een vijfde conclusie is dat betere monitoring noodzakelijk is om toekomstige evaluaties sterker te onderbouwen. Voor deze evaluatie was het verzamelen van informatie moeilijk en tijdsintensief. Voor lopende projecten konden onderhandelaars en betrokken actoren vaak nog bijkomende informatie aanleveren. Voor oudere of afgeronde projecten was dat veel moeilijker, onder meer omdat betrokken personen niet meer actief waren in het dossier of omdat procesinformatie niet gestructureerd werd bijgehouden.

Voor toekomstige opvolging is het daarom aangewezen om per brownfieldconvenant vanaf de aanvraag een beperkte maar consistente set van gegevens bij te houden. Deze gegevens zouden niet alleen bij de start moeten worden geregistreerd, maar ook tijdens de wijzigingen in het programma gedurende het project. Een voorstel van bij te houden indicatoren wordt in de bijlage bijgevoegd.

6. Een zesde conclusie is dat er nood is aan een duidelijker ambitiekader, maar niet noodzakelijk aan één uniforme norm voor alle projecten. De onderzochte cases zijn daarvoor te verschillend. Een binnenstedelijke erfgoedsite, een zwaar vervuilde industriële site, een solitaire slecht ontsloten site en

een strategisch bedrijventerrein vragen andere doelstellingen en beoordelingscriteria. Een generiek kader kan wel helpen om per project expliciet te bepalen welke maatschappelijke meerwaarden relevant zijn en hoe die worden opgevolgd. Het gaat dus eerder om een project-specifiek ambitiekader met gestandaardiseerde registratie dan om één uniforme score of norm voor alle brownfieldconvenanten.

7. Een zevende conclusie is dat het convenant vooral meerwaarde creëert wanneer het vroeg genoeg in het traject wordt ingezet. In verschillende cases waren belangrijke keuzes over bestemming, programma of ruimtelijke structuur al gemaakt vóór het brownfieldconvenant. In zulke gevallen kan het convenant nog bijdragen aan afstemming, uitvoering en verfijning, maar is de ruimte om het ambitieniveau fundamenteel te verhogen beperkter. Wanneer de Vlaamse overheid het instrument sterker wil inzetten om maatschappelijke meerwaarde te creëren, kan het nuttig zijn om in bepaalde projecten vroeger in het proces betrokken te raken, op het moment dat programmatische keuzes nog openliggen.
8. Tot slot wijzen de gevalstudies op een capaciteitsvraag. Als het brownfieldconvenantenbeleid verder wil evolueren 'van brownfield naar brightfield', waarbij niet alleen herontwikkeling maar ook een hogere maatschappelijke meerwaarde wordt nagestreefd, vraagt dit meer dan een goed procesinstrument. Het vergt voldoende tijd, expertise, mandaat en capaciteit bij alle betrokken overheden om projecten inhoudelijk op te volgen, ambities te bewaken, financiële en ruimtelijke voorstellen te beoordelen en proactief mee te denken over de gewenste ontwikkeling van sites. Zonder die capaciteit blijft het moeilijk om het instrument systematisch in te zetten als hefboom voor hogere ruimtelijke, economische, ecologische en sociale ambities.

Samengevat tonen de gevalstudies dat het brownfieldconvenant in de onderzochte cases een duidelijke procesmatige meerwaarde heeft en in meerdere projecten bijdraagt aan de haalbaarheid, versnelling of kwaliteitsverbetering van herontwikkeling. Tegelijk kan op basis van de beschikbare gegevens niet altijd worden aangetoond in welke mate de publieke inspanningen rechtstreeks hebben geleid tot een ambitieuzer project dan zonder convenant. De belangrijkste aanbeveling vanuit de gevalstudies is daarom tweeledig: enerzijds het instrument behouden en versterken als overleg- en uitvoeringskader voor complexe herontwikkeling, anderzijds de doelstellingen, monitoring, nulsценario's en project-specifieke ambities veel scherper vastleggen, zodat de verhouding tussen publieke inspanning en maatschappelijke meerwaarde in de toekomst beter kan worden beoordeeld.

Deel 3: Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste deel van het rapport vatten we bondig de concrete conclusies en aanbevelingen zoals die in de vorige twee delen aan bod gekomen zijn.

We halen uit deze evaluatie-oefening vier belangrijke hoofdconclusies: (1) het Brownfieldconvenantenbeleid werkt, (2) natuurlijk is optimalisering mogelijk, (3) er moet gewerkt worden aan databeschikbaarheid en monitoring, en tot slot blijven er (4) belangrijke vragen over de positionering van het instrument. In wat volgt lichten we deze hoofdconclusies toe en werken we deze uit in concrete aanbevelingen.

Het Brownfieldconvenantenbeleid werkt

- Het Brownfieldconvenantenbeleid blijft een **STERK EN RELEVANT INSTRUMENT** voor locatiegebonden herontwikkeling. Net het feit dat Brownfieldconvenanten vertrekken vanuit een concrete site of gebied vormt één van de grootste sterktes van het instrument. Op brownfieldsites komen vaak verschillende uitdagingen samen: bodemverontreiniging, mobiliteit, waterbeheer, economische reconversie, ruimtelijke kwaliteit, erfgoed, energie of klimaatadaptatie. Het convenant laat toe om die vraagstukken geïntegreerd te bekijken en actoren rond één gedeeld project samen te brengen.
- Het **FLEXIBEL KARAKTER** van brownfieldconvenantenbeleid draagt bij aan de sterkte en relevantie. Denk aan de ruime invulling van het begrip 'brownfield', het locatiegebonden maatwerk en de open oproepen die toelaten vooral rijpe projecten te capteren eerder dan al bij voorbaat te gaan selecteren.
- Het Brownfieldconvenant is bovendien één van de weinige instrumenten die **RECHTSTREEKS DOOR PRIVATE INITIATIEFNEMERS** kunnen worden aangevraagd, vergelijkbaar met bijvoorbeeld het planologisch attest. Alleen al daarom heeft het instrument een duidelijke meerwaarde. Actoren (aanvragers) vinden in de convenanten een platform voor overleg en afstemming; financiële voordelen; contractueel kader voor engagementen; en een manier om complexe meerjarige trajecten met vele hindernissen actief op de agenda van de Vlaamse Regering en dus de integrale Vlaamse overheid kunnen plaatsen.
- De grootste meerwaarde van het Brownfieldconvenantenbeleid zit in de creatie van 'onderhandelde ruimte', waarbij de voorwaarden voor een project niet op voorhand volledig vastliggen, maar gaandeweg worden uitgewerkt en afgestemd tussen publieke (regisseurs) en private (actoren) partijen. Het convenant creëert zo een kader waarbinnen complexe dossiers kunnen evolueren, knelpunten bespreekbaar worden gemaakt en oplossingen kunnen worden gezocht die binnen reguliere procedures vaak moeilijker tot stand komen. Financiële voordelen blijven belangrijk voor de businesscase van projecten, zeker bij complexe reconversies met hoge kosten of onzekerheden. De evaluatie toont echter aan dat vooral de **ORGANISATORISCHE MEERWAARDE VAN HET INSTRUMENT** het verschil maakt. De rol van de onderhandelaar en accountmanager blijkt daarbij cruciaal. Zij bewaken het proces, brengen partijen samen en helpen onderhandelingen vooruit. Ook projectplatformen en projectstuurgroepen leveren een belangrijke bijdrage door engagementen op te volgen, kennis te delen en problemen tijdens de uitvoering bespreekbaar te maken.
- **ADMINISTRATIEF-JURIDISCHE VOORDELEN** worden veel minder expliciet genoemd als doorslaggevende meerwaarde. Bovendien bestaat er in de praktijk nog altijd onvoldoende duidelijkheid over welke administratief-juridische voordelen precies kunnen worden ingezet, wanneer ze toepasbaar zijn en hoe ze gebruikt kunnen worden. Daardoor blijven bepaalde mogelijkheden wellicht onderbenut.
- Het instrument is sinds de beginjaren geëvolueerd van een instrument voor sanering en herontwikkeling van verlaten of verouderde sites naar een breder **INSTRUMENT VOOR GEÏNTEGREERDE GEBIEDSONTWIKKELING**. Zo worden via Brownfieldconvenanten ook (in meer of mindere mate) doelstellingen gerealiseerd rond ruimte voor economie, hergebruik van ruimte, verdichting, klimaatadaptatie, betaalbaar wonen,

mobiliteit, energie, circulariteit, erfgoedhergebruik, leefkwaliteit enz. Het potentieel voor brownfieldherontwikkeling is bovendien nog niet uitgeput. Nieuwe vormen van bodemverontreiniging, verouderde bedrijventerreinen en onderbenutte sites zorgen ervoor dat ook in de toekomst nood blijft bestaan aan dit instrument.

Natuurlijk is optimalisering mogelijk

- De kracht van het Brownfieldconvenant zit vandaag in de flexibiliteit, ‘locatiegebonden’ maatwerk en de mogelijkheid om complexe dossiers op het juiste moment via overleg vooruit te helpen. Die sterktes mogen niet verloren gaan. Tegelijk kan de inhoudelijke sturing scherper. Vandaag ligt de nadruk vooral op het mogelijk maken van projecten en het oplossen van knelpunten, terwijl minder duidelijk wordt gestuurd op welke maatschappelijke meerwaarde deze projecten precies moeten realiseren. Dat roept de vraag op hoe dergelijke **MAATSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN EXPLICIETER** kunnen worden geformuleerd, afgewogen en opgevolgd zonder afbreuk te doen aan het maatwerk dat het instrument kenmerkt. Er moet gekeken worden op welk niveau dit kan worden opgenomen. De Brownfieldcel kan een belangrijke rol spelen in het bepalen van het ambitieniveau op de verschillende beleidsdomeinen en is in principe het juiste orgaan voor dergelijke strategische beslissingen. Anderzijds vergt dit wel een meer strategische rol van de Brownfieldcel, die verder gaat dan de ‘dossiergerichte werking vandaag. Meer inhoudelijke sturing mag trouwens in geen geval leiden tot een te rigide of generiek instrument dat de huidige flexibiliteit ondergraaft.
- Die sterkere inhoudelijke positionering geldt in het bijzonder voor duurzaamheid. Vandaag worden **DUURZAAMHEIDSAMBITIES** wel regelmatig benoemd in convenanten, maar blijven ze vaak vrijblijvend, moeilijk afdwingbaar en sterk afhankelijk van individuele initiatiefnemers en projectpartners. Hoewel duurzaamheidsaspecten in projectplatformen en stuurgroepen vaak aan bod komen via de vertegenwoordiging van verschillende administraties en agentschappen, gebeurt dit doorgaans vanuit afzonderlijke sectorale invalshoeken. Een geïntegreerde, beleidsdomeinoverschrijdende benadering van duurzaamheid ontbreekt vandaag. Daarom wordt in de eerste plaats gepleit voor het structureel betrekken van specifieke duurzaamheids- of transitie-expertise binnen projectplatformen en stuurgroepen, zodat duurzaamheidsambities gedurende het volledige traject kunnen worden bewaakt en afgewogen over beleidsdomeinen heen. Daarnaast kunnen duurzaamheidsdoelstellingen ook sterker worden verankerd in oproepen, beoordelingen en convenanten, bijvoorbeeld via scherpere duurzaamheidscriteria, een sterkere koppeling van subsidies of incentives aan duurzaamheidsdoelstellingen en het gebruik van meer uniforme duurzaamheidsmeters om projecten beter vergelijkbaar en opvolgbaar te maken. Binnen die aanpak moet voldoende ruimte blijven bestaan voor maatwerk en projectspecifieke afwegingen.
- Dit moet het ook mogelijk maken om Brownfieldconvenanten sterker te positioneren als **KWALITEITSLABEL** voor duurzame en toekomstgerichte gebiedsontwikkeling: een evolutie “van brownfield naar brightfield”. Dat betekent niet alleen reconversie mogelijk maken, maar ook projecten realiseren die “state of the art” zijn op vlak van duurzaamheid, circulair ruimtegebruik, energie, klimaatadaptatie, mobiliteit, waterbeheer en ruimtelijke kwaliteit en andere ambities van de Vlaamse overheid.
- Wanneer hogere ambities worden gevraagd, moeten daar ook **BIJKOMENDE VOORDELEN, ONDERSTEUNING EN ENGAGEMENTEN** tegenover staan, bijvoorbeeld via subsidies, vrijstellingen, sterkere engagementen van administraties of koppelingen met andere financieringsmechanismen. In dat verband biedt ook een sterkere koppeling met Europese structuurfondsen opportuniteiten. De accenten en voorwaarden voor de nieuwe programmaperiode worden nu onderhandeld. De Brownfieldcel zou hierop kunnen wegen.

- De kwaliteit van de samenwerking in projectplatformen en -stuurgroepen blijft sterk afhankelijk van de aanwezigheid van de juiste profielen, voldoende mandaat, inhoudelijke expertise en oplossingsgericht overleg. Kennis, capaciteit en betrokkenheid verschillen soms sterk tussen de verschillende betrokkenen. Het is cruciaal dat aan het begin van trajecten de **JUISTE BETROKKENEN** worden geselecteerd die op strategisch niveau kunnen meedenken over projecten en die mandaat krijgen om oplossingsgericht te denken. Hier ligt wellicht een opdracht om het instrument meer uit te dragen naar (1) lokale overheden en het kennisniveau over opzet en mogelijkheden ervan te verhogen. Maar ook (2) binnen de Vlaamse overheid kan nog gewerkt worden aan de betrokkenheid van entiteiten, de steun van leidend ambtenaren enz.
- Hoewel veel administraties betrokken zijn bij projectstuurgroepen en projectplatformen, krijgt het convenantenbeleid vandaag niet in alle beleidsvelden dezelfde **PRIORITEIT**. Nochtans zou de realisatie van een ondertekend convenant een gedeelde verantwoordelijkheid moeten zijn van alle betrokken overheden en administraties, zoals dit vandaag reeds sterker het geval is bij OVAM via de ‘prioritaire sanering’ van Brownfieldsites – die desondanks ook onder druk staat. Een pooling van middelen of explicieter reserveren van brownfielduitgaven binnen de begrotingen van betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid zou alvast prioritering van realisaties mogelijk maken.
- Projecten kunnen sterker op gang worden getrokken door verwachtingen, randvoorwaarden en aandachtspunten vanuit de dossierbeoordeling explicieter mee te geven bij de start van onderhandelingen. Vandaag blijft veel van die informatie impliciet aanwezig binnen de administratie of beperkt tot de projectfiche. Door deze elementen vroegtijdig te expliciteren kunnen discussies, misverstanden en vertragingen later in het traject worden vermeden. In dat kader wordt onder meer gewezen op de meerwaarde van een vorm van **PREADVISERING** of tweestapsprocedure in de advisering waarbij administraties reeds vroeg in het proces (nog vóór de officiële adviesvraag) richtinggevende feedback kunnen geven aan projectplatform en/of projectstuurgroep.
- De meerwaarde van het Brownfieldconvenant wordt niet alleen bepaald door de kwaliteit van de onderhandelingen, maar ook door de mate waarin opgebouwde kennis, gemaakte afspraken en projectspecifieke afwegingen gekend zijn bij de verschillende betrokken overheden. Vandaag verloopt die **INFORMATIEDOORSTROMING TUSSEN OVERHEDEN** (of verschillende entiteiten van eenzelfde overheid) niet altijd optimaal, waardoor eerder gemaakte afspraken opnieuw moeten worden toegelicht, discussies opnieuw worden gevoerd en vertragingen kunnen ontstaan in advisering, vergunningverlening of uitvoering. Een betere informatiedoorstroming kan daarom bijdragen aan een meer consistente advisering, een vlottere opvolging van engagementen en een efficiëntere uitvoering van projecten. Mogelijke verbeterpistes zijn een systematische stakeholdermapping gedurende het traject en/of de invoering van de ‘tweestapsprocedure’ in de advisering (cf. supra), waarbij adviserende overheden reeds vroeg in het proces op de hoogte worden gebracht van de doelstellingen en afspraken, dat ze richtinggevende feedback (preadvies) kunnen geven aan projectplatform en/of projectstuurgroep en later bij de definitieve adviesvraag goed op de hoogte zijn van het project en statuut als brownfield. Bestaande platformen als DSI en Omgevingsloket kunnen aangevuld worden met deze optie, m.n. om aan te geven dat de adviesvraag onderdeel is van een brownfieldconvenant. Ook een sterkere interne verankering van kennis over het convenanteninstrument binnen Vlaamse administraties en lokale besturen kan hiertoe bijdragen.
- We stellen vast dat convenanttrajecten vaak moeizamer verlopen wanneer bij aanvang nog geen duidelijk ruimtelijk of juridisch kader bestaat voor de gewenste ontwikkeling van een gebied (RUP, masterplan,...). In zulke dossiers vallen discussies over programma, ruimtelijke invulling en maatschappelijke wenselijkheid samen met de onderhandelingen over engagementen en uitvoering. Verschillende betrokkenen wijzen erop dat in dergelijke situaties nood bestaat aan een **ACTIEVERE VORM**

VAN PUBLIEKE REGIE, met meer aandacht voor visievorming, projectregie en ontwerpend onderzoek. Daarbij zou de Vlaamse overheid in bepaalde gevallen ook explicieter het initiatief kunnen nemen om strategische transformatie-opgaven op specifieke terreinen of gebieden actief te identificeren en te regisseren, eerder dan hoofdzakelijk te vertrekken van voorstellen van initiatiefnemers. De pilootprojecten “Terug in omloop” tonen het potentieel van zo’n aanpak, waarbij niet alleen wordt onderhandeld over een project, maar ook actief wordt gewerkt aan gedeelde visievorming en afstemming tussen betrokken actoren. Om dergelijke trajecten mogelijk te maken, kan onderzocht worden of projectplatform of -stuurgroep beroep moeten kunnen doen op een studiebureau of consortium (al dan niet via raamovereenkomst) dat de visievorming begeleidt en de nodige expertise aan tafel brengt om op gelijke voet te onderhandelen over wat financieel haalbare, ruimtelijk kwalitatieve en gedragen projectprogramma’s kunnen zijn.

- In het verleden is getracht de programmatorische werking van het brownfieldconvenantenbeleid te versterken door **BROWNFIELDS TE INVENTARISEREN**. Dit bleek echter een zeer complexe oefening. Sommige brownfieldprojecten bleken niet in de inventaris voor te komen, terwijl omgekeerd ook sites werden geïdentificeerd die niet aan de decretale definitie van een brownfield voldeden. Desalniettemin blijft de opmaak van een dynamische (niet-exhaustieve) lijst een zinvolle oefening, al was het maar om vanuit de verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid prioriteiten voorop te kunnen stellen, m.n. op welke van deze sites is het behoud van niet-verweefbare bedrijvigheid prioritair, welke sites moeten prioritair gesaneerd worden, waar zijn prioritaire kansen voor residentiële verdichting in kader van de bouwshift,...
- Verschillende van de voorgestelde versterkingen impliceren een evolutie van het Brownfieldconvenantenbeleid naar een meer inhoudelijk en strategisch instrument. Het explicieter formuleren en bewaken van maatschappelijke doelstellingen, het structureel verankeren van duurzaamheids- en transitie-expertise, het opnemen van een actievere rol inzake visievorming en projectregie en het versterken van participatie en kwaliteitsbewaking vragen niet alleen aangepaste processen, maar ook voldoende **EXPERTISE EN UITVOERINGSCAPACITEIT**. De meerwaarde van het convenantenbeleid berust vandaag in belangrijke mate op de inzet van onderhandelaars, accountmanagers, administraties, lokale besturen en andere betrokken partners. Het merendeel van de personeelsinzet gebeurt vandaag vanuit VLAIO, hoewel ook in zeer belangrijke mate bijgedragen wordt aan het bereiken van andere dan economische beleidsdoelstellingen. Indien de Vlaamse overheid de beleidsoverschrijdende ambities van het Brownfieldconvenantenbeleid verder wil versterken, zal ook moeten worden bekeken hoe de nodige capaciteit, expertise en ondersteuning duurzaam kunnen worden georganiseerd.
- Ook de procedures kunnen op bepaalde punten eenvoudiger. De procedure voor addenda (bv. voor verlengingen), die door de Vlaamse Regering moeten worden bekrachtigd, wordt vandaag als relatief zwaar en tijdsintensief ervaren. Tegelijk blijft de formele betrokkenheid van de Vlaamse Regering een belangrijke sterkte omdat ze engagementen bestuurlijk gewicht en rechtszekerheid geeft. **ADMINISTRATIEVE VEREENVOUDIGING** blijft wenselijk, maar zonder het bestuurlijke gewicht, de rechtszekerheid en de engagementen van het convenantmodel te verliezen. Delegatie naar de Brownfieldcel is hierbij het onderzoeken waard.
- Er is een mogelijkheid om het beleid te verdiepen door meer in te zetten op **REALISATIECONVENANTEN**. Realisatieconvenanten laten toe om de eigenlijke constructie vast te leggen tussen publieke en private partijen, maar kunnen ook vastleggen hoe de site geëxploiteerd zal worden na de constructie. Overheden kunnen meer gebruik maken van deze realisatieconvenanten om te sturen hoe de ontwikkeling gebruikt zal worden na oplevering. RUPs kunnen ruimtelijke aspecten vastleggen, maar realisatieconvenanten kunnen veel verder gaan.
- De concrete invulling van **PARTICIPATIE EN COMMUNICATIE** in brownfieldtrajecten verdient verdere versterking. Uit de evaluatie blijkt dat participatie en communicatie vandaag vaak versnipperd en ad hoc

worden ingevuld. Ook de huidige organisatie van de informatie- en inspraakvergaderingen is niet optimaal: communicatie blijft er vaak beperkt tot intenties en procesinformatie, terwijl de omgeving vooral nood heeft aan een dialoog over concrete keuzes, effecten en maatschappelijke meerwaarde. Lokale besturen en projectpartners vragen meer ondersteuning en praktische handvatten, onder meer om die maatschappelijke meerwaarde beter zichtbaar te maken. Het lijkt daarbij belangrijk om participatie en communicatie sterker te koppelen aan relevante projectmijlpalen in plaats van louter aan formele stappen in de convenantprocedure. De Vlaamse overheid kan hierin een ondersteunende rol opnemen via een gedeeld draaiboek, kwaliteitskader of 'state of the art'-methodiek voor stakeholderbetrokkenheid en projectcommunicatie. Participatie- en communicatie-experts binnen de Vlaamse overheid kunnen bovendien expliciet ter beschikking worden gesteld van projectplatformen, projectstuurgroepen en lokale partners om op gepaste momenten te adviseren. Een meer structurele aandacht voor participatie en communicatie moet niet alleen bijdragen aan een groter maatschappelijk draagvlak voor individuele projecten, maar ook aan een sterkere zichtbaarheid en positionering van Brownfieldconvenanten als kwaliteitslabel voor geïntegreerde en duurzame herontwikkeling.

- De slogan “van brownfield naar brightfield” vat de ambitie van betrokkenen goed samen: Brownfieldconvenanten niet alleen gebruiken om moeilijke sites te herontwikkelen, maar ook als **KWALITEITSLABEL** om voorbeeldprojecten te realiseren waarin ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, samenwerking en maatschappelijke meerwaarde centraal staan.

Werken aan monitoring en databeschikbaarheid

- Een belangrijke aanbeveling voor de Vlaamse overheid is om systematisch te **MONITOREN** wat binnen het Brownfieldconvenantenbeleid gebeurt. Vandaag is basisinformatie over projecten en procedures wel beschikbaar, maar ontbreekt vaak gestructureerde informatie over de inhoudelijke keuzes, procesmatige evoluties, maatschappelijke effecten en realisatie van convenantsdoelstellingen. Dat bemoeilijkt ook deze evaluatie. Om beleidsmatig te kunnen bijsturen en lessen te trekken uit gerealiseerde projecten, is een betere registratie van zowel inhoudelijke als procesmatige kenmerken van Brownfieldprojecten noodzakelijk.
- Eenmaal doelstellingen voor een project zijn vastgelegd, moeten deze ook systematisch worden opgevolgd tijdens de uitvoering. Vandaag gebeurt die opvolging nog te beperkt en te weinig uniform. Een meer structurele monitoring van projecten kan helpen om beter zicht te krijgen op hoe programma's, ambities en engagementen evolueren doorheen de tijd. Daarbij kan gewerkt worden met een beperkte maar consistente set van indicatoren en opvolgingsgegevens, bijvoorbeeld rond programma, vloeroppervlakte, aantal woningen, economische functies, ontharding, energie, mobiliteit of andere projectdoelstellingen. Een analysekader of checklist (gebaseerd op de evaluatiecriteria in bijlage) kan daarbij gebruikt worden vanaf de aanvraag van een convenant en doorheen het verdere traject systematisch worden geactualiseerd.
- Monitoring moet daarbij niet louter administratief zijn, maar ook **BELEIDSMATIG BRUIKBAAR**. Vandaag blijft veel kennis impliciet of persoonsgebonden bij accountmanagers, onderhandelaars of projectverantwoordelijken. Meer systematische rapportering kan helpen om projecten onderling te vergelijken, terugkerende knelpunten sneller te detecteren en beter zicht te krijgen op welke types projecten, voordelen of samenwerkingsvormen de meeste maatschappelijke meerwaarde opleveren. Ook de projectstuurgroep kan daarbij sterker evolueren van louter overlegforum naar instrument voor gerichte opvolging van engagementen en doelstellingen. Dat kan de agenda ook relevanter maken gedurende uitvoering – vandaag geven betrokkenen aan dat het moeilijk blijkt om projecten gedurende vele jaren voldoende hoog op de agenda te houden.

- Daarnaast ontbreekt vandaag zicht op projecten die geen Brownfieldconvenant aanvragen of die niet terugkomen nadat ze onontvankelijk en/of ongegrond verklaard werden, hoewel het instrument mogelijk relevant had kunnen zijn. Sommige ontwikkelaars kiezen bewust voor andere instrumenten of proberen projecten zonder convenant te realiseren. Momenteel bestaat weinig zicht op “NIET-GEBRUIKERS” van het instrument, waardoor moeilijk kan worden ingeschat waar kansen blijven liggen of waarom bepaalde initiatiefnemers afhaken. Ook dat vormt relevante beleidsinformatie.

Positionering van het instrument

- Investeerders en ontwikkelaars zoeken in complexe bestuurlijke en regelgevende contexten naar zekerheid en voorspelbaarheid, onder meer om wederzijdse engagementen en resultaatsverbintenissen te kunnen verankeren. Binnen Brownfieldconvenanten kan dit vandaag in principe via **REALISATIECONVENANTEN**, maar dit instrument wordt nog slechts beperkt ingezet en vooral gebruikt in functie van bodemsaneringstrajecten door OVAM. Bij de aankondiging van het Bouwshiftconvenant kwam sterker het signaal dat bindende afspraken mogelijk zouden worden, hoewel de concrete uitwerking van het instrument vandaag nog onduidelijk blijft.
- De opkomst van het Bouwshiftconvenant zorgt vandaag voor **ONZEKERHEID** over de positionering van Brownfieldconvenanten binnen het bredere Vlaamse instrumentarium. Ontwikkelaars en andere initiatiefnemers willen zicht krijgen op het volledige aanbod alvorens zij kiezen voor een bepaald traject. Zolang onduidelijk blijft hoe nieuwe instrumenten zoals het Bouwshiftconvenant zich precies zullen verhouden tot Brownfieldconvenanten, ontstaat het risico op overlap, concurrentie tussen instrumenten of “shopping” door initiatiefnemers.
- Binnen het bestaande landschap is het daarom uitermate belangrijk **OVERLAP TE VERMIJDEN**. Verschillende betrokkenen benadrukken daarbij dat het weinig wenselijk is om afzonderlijke convenantsinstrumenten naast elkaar te ontwikkelen voor vergelijkbare ruimtelijke transformatie-opgaven. Indien bouwshiftconvenanten evolueren naar juridisch bindende convenanten, lijkt een geïntegreerd convenantenkader (al dan niet met convenantendecreet) of oriëntatiemogelijkheid (eventueel vanuit “uniek loket”) aangewezen, zodat projecten binnen de Vlaamse overheid vanuit hun maatschappelijke en ruimtelijke opgave naar het meest geschikte instrument kunnen worden geleid. Tegelijk blijkt uit de evaluatie dat de sterkte van Brownfieldconvenanten net ligt in hun brede inzetbaarheid voor complexe reconversie- en verdichtingsopgaven waarin economische, ruimtelijke, woon-, mobiliteits- en duurzaamheidsdoelstellingen samenkomen. Een te enge afbakening tot louter bedrijventerreinen zou die geïntegreerde meerwaarde kunnen ondergraven.
- Tegelijk vervullen Brownfieldconvenanten vandaag een relatief unieke rol op het kruispunt van economische ontwikkeling en ruimtelijke transformatie. Verschillende betrokkenen benadrukken dat net de focus op complexe economische reconversieprojecten een belangrijke sterkte van het instrument blijft, zeker in een context van groeiende **DRUK OP RUIMTE VOOR ECONOMIE**. Nieuwe brownfields blijven zich bovendien aandienen door bedrijfsverplaatsingen, verouderde bedrijventerreinen en nieuwe vormen van verontreiniging. Dat verklaart waarom sommige betrokkenen pleiten voor een verdere verdieping van het bestaande instrument.
- De evaluatie leidt daarmee niet tot één eenduidig toekomstscenario voor het Brownfieldconvenantenbeleid, maar wel tot een duidelijke beleidsvraag om de toekomstige rol van convenanten binnen het Vlaamse ruimtelijke en economische beleid duidelijk af te bakenen. De evaluatie toont dat Brownfieldconvenanten het meest meerwaarde creëren, niet louter als procesinstrument voor versnelling, maar als strategisch instrument waarmee de Vlaamse overheid actief richting geeft aan gewenste ruimtelijke en maatschappelijke transitie. Een **STERKE, CONSISTENTE OVERHEID** is daarom in alle scenario’s basisvoorwaarde voor de voor goede werking.

Bijlagen

Bijlage 1. Voorstel bij te houden indicatoren

Veel van de voorgestelde indicatoren worden vandaag al in meer of mindere mate opgenomen in de verschillende brownfieldconvenanten. De meerwaarde van onderstaande voorstellen ligt daarom niet noodzakelijk in het verzamelen van volledig nieuwe informatie, maar vooral in het beter structureren en bevragebaar maken van bestaande informatie.

Vandaag wordt veel informatie opgenomen in tekstvelden, nota's of convenantartikels. Daardoor is de informatie wel beschikbaar, maar moeilijk systematisch te vergelijken tussen projecten of doorheen de tijd binnen één project. Daarnaast worden de belangrijkste algemene data van de brownfieldconvenanten ook bijgehouden in globale overzichtstabellen (Excel). Om projecten beter te kunnen opvolgen, vergelijken en evalueren, is het aangewezen om informatie op te splitsen in kleinere, eenduidige gegevensvelden en deze gestructureerd bij te houden in een databank.

B.1.1 Databank

Een databank laat toe om wijzigingen doorheen het traject beter op te volgen, na te gaan wie welke informatie heeft aangepast en automatische controles in te bouwen op volledigheid, consistentie en datakwaliteit. Dat is moeilijker in een Excelbestand, waar fouten sneller kunnen ontstaan, versiebeheer minder robuust is en de kwaliteit van de data minder goed kan worden bewaakt. Excel kan wel nuttig blijven als export- of rapportagetool, maar is minder geschikt als centrale bron voor de opvolging van brownfieldprojecten.

De indicatoren worden best op twee manieren bijgehouden. Eerst wordt bij de opstart van het traject een nulsituatie geregistreerd. Die beschrijft de feitelijke en juridische toestand van de site vóór het brownfieldconvenant, met onder meer de bestaande bestemming, het bestaande gebruik, de beschikbare BVO en de aard van de economische functies.

Daarna worden dezelfde indicatoren telkens opnieuw geactualiseerd wanneer het programma inhoudelijk wijzigt. Dat gebeurt niet alleen op formele sleutelmomenten zoals de aanvraag, het ontwerpconvenant, het ondertekende convenant, een addendum, een RUP, een vergunning of de realisatie, maar ook wanneer tijdens stuurgroepen of andere overlegmomenten belangrijke programmatische wijzigingen worden afgesproken. Elke wijziging wordt als een nieuwe programmaversie geregistreerd, met vermelding van het moment van wijziging en een korte toelichting bij de reden ervan.

Op die manier wordt niet alleen de eindtoestand van het project zichtbaar, maar ook de evolutie doorheen het traject. Dit laat toe om beter te beoordelen of economische ruimte behouden blijft, afneemt, toeneemt of van aard verandert, en in welke mate het brownfieldconvenant heeft bijgedragen aan die evolutie.

Als indicatoren worden bijgehouden bij elke wijziging van het programma, kan later beter verklaard worden wanneer en waarom er aanpassingen gedaan worden. Onderstaande tabel geeft een voorbeeld van een overzicht dat kan gecreëerd worden als informatie op een gestructureerde manier wordt bijgehouden tijdens een traject.

Deze informatie wordt best bijgehouden via een databank met een toegankelijke invoerinterface. Zo kunnen aanvragers de gevraagde indicatoren rechtstreeks invullen, waarbij per veld duidelijk wordt bepaald welk type antwoord verwacht wordt, bijvoorbeeld een getal, ja/nee-antwoord, tekstveld, datum of keuzelijst. Doorheen het traject kunnen de betrokken actoren wijzigingen of aanvullingen registreren ten opzichte van

de oorspronkelijke aanvraag. Elke aanpassing wordt daarbij gekoppeld aan een moment in het proces, zoals de ondertekening van het convenant, een inspraakmoment, een stuurgroep, een addendum, een vergunning of de realisatie. Op die manier blijft zichtbaar welke elementen van het project wijzigen, wanneer die wijzigingen plaatsvinden en waarom ze worden doorgevoerd.

Indicator	Nulsituatie	Voorstel bij ondertekening convenant	Aanpassing na inspraakmoment	Wijziging na stuurgroep
Aantal wooneenheden	0	340	300	300
BVO niet-verweefbare economie	50.000 m ²	10.000 m ²	10.000 m ²	10.000 m ²
Wordt het erfgoed behouden of geïntegreerd in het project?	Nee	Nee	Nee	Ja
Aantal sociale woningen	0	0	30	30
Reden voor aanpassing	-	Het ingediende voorstel door de projectontwikkelaar	Burgerlijke stakeholders vonden de voorgestelde intensiteit van het project te hoog en willen graag ook sociale woningen zien in hun buurt	Agentschap onroerend erfgoed zou graag hebben dat de industriële gebouwen van de jaren 60 behouden worden.

Een dergelijke werkwijze maakt het mogelijk om de evolutie van één project doorheen de tijd beter op te volgen. Tegelijk ontstaat ook een meer vergelijkbare dataset over verschillende brownfieldconvenanten heen. Daardoor kunnen zowel lopende als afgeronde convenanten eenvoudiger worden geanalyseerd, bijvoorbeeld op het vlak van programmawijzigingen, behoud van economische ruimte, bijkomende duurzaamheidsambities, sociale meerwaarde of aanpassingen naar aanleiding van inspraak en overleg.

B.1.2 Dashboard

Deze indicatoren zouden kunnen worden bijgehouden in een dashboard dat kan dienen voor interne monitoring, maar ook voor externe communicatie over stand van zaken en resultaten van het brownfieldconvenantenbeleid. Hieronder geven we een voorbeeld van hoe zo'n dashboard eruit zou kunnen zien.

Convenant detail

Selecteer convenant

Blekersite Leuven (Leuven)

Gemeente

Status

Aantal programmaversies

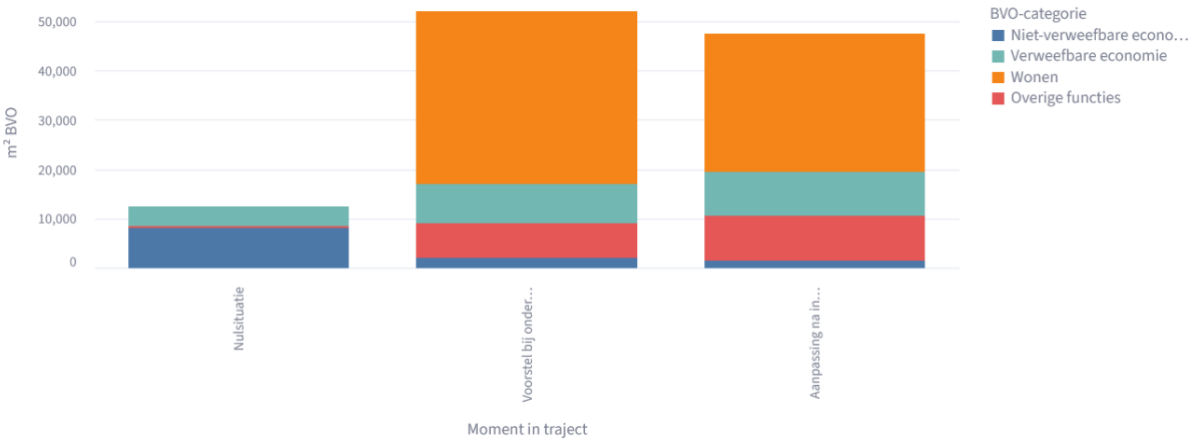
Leuven

Lopend

3

Gemengde herontwikkeling met sterke wooncomponent nabij centrum.

Evolutie BVO



Bovenstaand dashboard betreft een fictief voorbeeld (geen bestaand brownfieldconvenant). Uit een goede database kunnen makkelijk dergelijke overzichten worden afgeleid. In dit voorbeeld wordt het bruto vloer oppervlakte van de verschillende programma onderdelen gevolgd gedurende verschillende stappen van een brownfieldconvenant.

Ja/nee-indicatoren

Antwoord

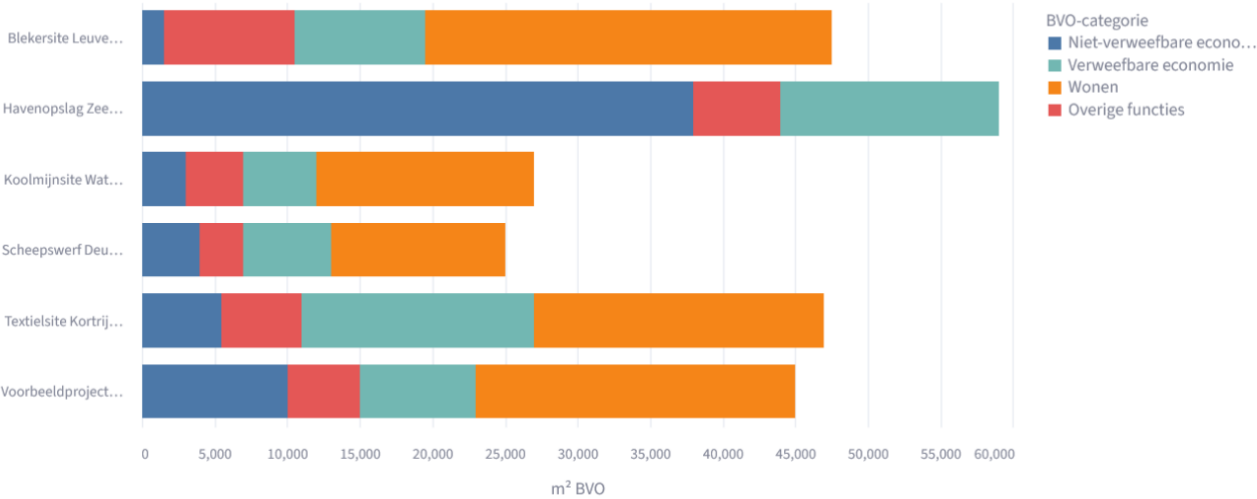
Ja Nee Niet ingevuld

Wordt het erfgoed behouden of geïntegreerd in het project?	Nee	Ja	Ja
Is de inspanning op vlak van waterbeheer ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Nee	Ja	Ja
Is de inspanning op vlak van natuurdoelen ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Nee	Ja	Ja
Is de inspanning op vlak van energie ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Nee	Ja	Ja
Is de inspanning op vlak van circulair bouwen ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Nee	Nee	Ja
Is de inspanning op vlak van bodemsanering ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Nee	Ja	Ja
	Nulsituatie	Voorstel bij onder...	Aanpassing na in...

Moment in traject

Verder kan ook bijgehouden worden hoe het programma evolueert gedurende de tijd op vlak van omgevingskenmerken met eenvoudige ja en nee indicatoren.

BVO-vergelijking



Daarnaast kunnen de verschillende convenanten ook op een eenvoudige manier vergeleken worden.

Recente programmawijzigingen

12 update(s) met indicatorwijzigingen

Scheepswerf Deurle (Deurle) · 15/08/2025 · Voorstel bij ondertekening convenant

Minder BVO niet-verweefbare economie (-8.000 m²)

Meer BVO verweefbare economie (+5.000 m²)

Meer woonprogramma voorzien (+12.000 m²)

en 4 andere indicatorwijzigingen

Detail per indicator

• BVO niet-verweefbare economie: 12.000 m² → 4.000 m² (-8.000 m²)

• BVO verweefbare economie: 1.000 m² → 6.000 m² (+5.000 m²)

• BVO wonen: 0 m² → 12.000 m² (+12.000 m²)

• BVO overige functies: 500 m² → 3.000 m² (+2.500 m²)

• Wordt het erfgoed behouden of geïntegreerd in het project?: Nee → Ja

• Is de inspanning op vlak van waterbeheer ambitieuzer dan het wettelijke minimum?: Nee → Ja

• Is de inspanning op vlak van energie ambitieuzer dan het wettelijke minimum?: Nee → Ja

Reden: Eerste programmastudie met erfgoedintegratie en deels wonen

Ingevuld door: Architectenteam

Tenslotte kan ook centraal opgevolgd worden wat er veranderd is bij de laatste stuurgroepvergadering.

B.1.3 Ruimte voor economie

B.1.3.1 Actief bij te houden indicatoren

Indicator	Uitleg
Bestemd voor bedrijven	Registreert hoeveel terreinoppervlakte juridisch of programmatisch wordt bestemd voor economische functies zoals industrie, kmo's, productie, logistiek, opslag of andere vormen van bedrijvigheid. Deze indicator maakt zichtbaar of ruimte voor bedrijvigheid behouden blijft, afneemt of toeneemt doorheen het traject.
Bestemd voor gemengd	Registreert hoeveel terreinoppervlakte wordt bestemd voor gemengde functies, waarbij economie gecombineerd wordt met wonen, voorzieningen, handel, horeca of andere functies.
Bestemd voor wonen	Registreert hoeveel terreinoppervlakte wordt bestemd voor residentiële functies. Dit laat toe om te beoordelen in welke mate voormalige bestemmingen worden omgezet naar wonen en hoe de verhouding tussen andere bestemmingen en economie doorheen het traject evolueert.
Bestemd voor recreatie/horeca	Registreert hoeveel terreinoppervlakte wordt bestemd voor recreatieve functies, horeca, ontspanning of toeristisch-recreatieve voorzieningen. Deze categorie helpt om economische functies met een meer bezoekersgerichte of vrijetijdsgerichte invulling apart op te volgen.
Bestemd voor groen/park	Registreert hoeveel terreinoppervlakte wordt bestemd voor groen, park, natuur, open ruimte, waterbuffering of groenblauwe structuren. Deze indicator maakt zichtbaar in welke mate economische of verharde ruimte wordt omgezet naar open of groene functies.
BVO niet-verweefbare economie	Registreert de bruto vloeroppervlakte voor economische functies die moeilijk verweefbaar zijn met wonen, zoals productie, logistiek, opslag of andere activiteiten met een mogelijk hinderprofiel. Economische functies op percelen van 500 m ² of meer worden hierbij in principe als niet-verweefbaar beschouwd, tenzij uit de aard van de activiteit blijkt dat ze wel goed verweefbaar zijn.
BVO verweefbare economie	Registreert de bruto vloeroppervlakte voor economische functies die goed combineerbaar zijn met wonen of andere stedelijke functies, zoals kantoren, detailhandel, horeca, diensten, kleinschalige maakactiviteiten of kmo-units op percelen kleiner dan 500 m ² . Wanneer een bedrijventerrein volledig bestaat uit percelen kleiner dan 500 m ² , wordt dit binnen dit evaluatiekader als verweefbare economie beschouwd.
BVO wonen	Registreert de bruto vloeroppervlakte die wordt voorzien of gerealiseerd voor residentiële functies. Dit laat toe om de verhouding

	tussen wonen en economie niet alleen op basis van terreinoppervlakte, maar ook op basis van vloeroppervlakte te analyseren.
BVO overige functies	Registreert de bruto vloeroppervlakte voor andere functies, zoals voorzieningen, horeca, recreatie, onderwijs, zorg, publieke functies of gemeenschapsvoorzieningen. Deze indicator helpt om het volledige programma van de site in beeld te brengen.
Type economie	Beschrijft welke economische functies worden voorzien of gerealiseerd, bijvoorbeeld productie, logistiek, opslag, kmo-units, kantoren, detailhandel, horeca, maakactiviteiten, circulaire economie of ondersteunende diensten. Deze indicator maakt zichtbaar welke soort economische ruimte behouden of gecreëerd wordt.
Aantal niet-verweefbare economische units	Registreert het aantal afzonderlijke economische units voor functies die moeilijk verweefbaar zijn met wonen, zoals productie, logistiek, opslag of andere activiteiten met een mogelijk hinderprofiel. Units op percelen van 500 m ² of meer worden hierbij in principe als niet-verweefbaar beschouwd, tenzij uit de aard van de activiteit blijkt dat ze wel goed verweefbaar zijn.
Aantal verweefbare economische units	Registreert het aantal afzonderlijke economische units voor functies die goed combineerbaar zijn met wonen of andere stedelijke functies, zoals kantoren, detailhandel, horeca, diensten, kleinschalige maakactiviteiten of kmo-units op percelen kleiner dan 500 m ² . Wanneer een bedrijventerrein volledig bestaat uit percelen kleiner dan 500 m ² , wordt dit binnen dit evaluatiekader als verweefbare economie beschouwd.
Gemiddelde bouwhoogte van bedrijfsgebouwen	Meet de verhouding tussen de bruto vloeroppervlakte voor economie en de terreinoppervlakte die door economische functies wordt ingenomen. Deze indicator toont hoe intensief economische ruimte wordt benut en maakt zichtbaar of er sprake is van compacter of meerlagig ruimtegebruik.
Toelichting wijziging	Beschrijft waarom het programma tussen twee momenten is gewijzigd. Dit kan te maken hebben met marktvraag, financiële haalbaarheid, sanering, mobiliteit, natuur, water, draagvlak, beleidskeuzes, RUP-procedures of onderhandelingen binnen het convenant.

B.1.4 Afstemming van programma-intensiteit op de context

B.1.4.1 Actief bij te houden indicatoren

Indicator	Uitleg
Bebouwde oppervlakte bedrijfsgebouwen	Registreert de terreinoppervlakte die effectief wordt ingenomen door bedrijfsgebouwen, uitgedrukt in m ² . Deze indicator meet dus de footprint van de gebouwen op het maaiveld, en niet de totale vloeroppervlakte over alle verdiepingen heen. Ze verschilt van de BVO bedrijfsgebouw, die alle bouwlagen meetelt, en van bestemd voor bedrijvigheid, die de volledige terreinoppervlakte omvat die juridisch of programmatisch voor bedrijvigheid is voorzien. Een terrein kan dus een grote oppervlakte bestemd voor bedrijvigheid hebben, terwijl slechts een deel daarvan bebouwd is met bedrijfsgebouwen, bijvoorbeeld omdat er ook ruimte nodig is voor wegenis, laad- en loszones, parking, groenbuffers of waterbeheer.
Knooppuntwaarde en voorzieningenniveau	Geeft de score van de site weer op basis van de VITO-kaart voor knooppuntwaarde en voorzieningenniveau. Deze kaart combineert de bereikbaarheid van een locatie via collectief vervoer met de nabijheid van voorzieningen en geeft zo een indicatie van de ontwikkelingskansen van een plek. De indicator is vooral relevant voor functies die sterk verbonden zijn met personenverplaatsingen, zoals wonen, kantoren, voorzieningen, handel en bezoekersgerichte functies. Voor economische functies met veel goederenvervoer volstaat deze indicator niet, omdat een goede bereikbaarheid voor personenvervoer niet automatisch betekent dat de site ook geschikt is voor vrachtverkeer of logistieke stromen.
Ontsluiting voor zwaar vervoer	Geeft aan in welke mate de site geschikt ontsloten is voor zwaar vervoer, vrachtverkeer en logistieke bewegingen. Deze indicator zou idealiter worden gebaseerd op een kaart die specifiek weergeeft hoe goed locaties bereikbaar zijn voor zwaar vervoer, bijvoorbeeld op basis van nabijheid van hoofdwegen, kwaliteit van de toegangswegen, aanwezigheid van vrachtcorridors, afstand tot woonstraten en mogelijke conflicten met zachte weggebruikers of woonomgevingen. Zo'n kaart zou een nuttige aanvulling vormen op de VITO-kaart, omdat de knooppuntwaarde vooral gericht is op personenvervoer en voorzieningen, terwijl bedrijvigheid en logistiek ook een beoordeling van goederenontsluiting vragen.

B.1.4.2 Te berekenen indicatoren

Indicator	Uitleg
Woondichtheid	Wordt berekend als het aantal wooneenheden gedeeld door de terreinoppervlakte voor wonen, uitgedrukt in wooneenheden per hectare. Deze indicator toont hoe intensief het woonprogramma is.

Bebouwingsintensiteit bedrijfsgebouwen	Geeft aan hoeveel bouwvolume voor bedrijvigheid wordt gerealiseerd per vierkante meter terrein dat bestemd is voor bedrijvigheid. De indicator wordt berekend als: gemiddelde hoogte bedrijfsgebouwen x bebouwde oppervlakte bedrijfsgebouwen / terreinoppervlakte bestemd voor bedrijvigheid.																																														
Mate van gepastheid	De gepastheid van de programma-intensiteit wordt berekend door de voorziene dichtheid van het project te vergelijken met de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau van de site. De achterliggende redenering is dat goed ontsloten locaties met een hoog voorzieningenniveau een hogere programma-intensiteit kunnen dragen dan minder goed ontsloten locaties. Voor woonprogramma's wordt de intensiteit uitgedrukt in het aantal wooneenheden per hectare. Voor economische functies wordt de intensiteit uitgedrukt in het aantal kubieke meter bedrijfsgebouw per vierkante meter terrein dat bestemd is voor bedrijvigheid. Deze intensiteit wordt vervolgens vergeleken met de aangewezen dichtheid voor de betrokken locatiecategorie. De score wordt bepaald door de kruising tussen de intensiteitscategorie van het programma en de categorie van knooppuntwaarde en voorzieningenniveau. Hoe beter de geplande intensiteit aansluit bij de aangewezen intensiteit voor de locatie, hoe hoger de score. Een lage score wijst erop dat het programma mogelijk te beperkt of net te intensief is in verhouding tot de ruimtelijke context. <table><tr><th colspan="4">Aangewezen dichtheid (knooppunt- en voorzieningenwaarde):</th></tr><tr><td>1</td><td>D</td><td><15 wooneenheden/ha</td><td>3m³/m²</td></tr><tr><td>2</td><td>C</td><td>15-20 wooneenheden/ha</td><td>5m³/m²</td></tr><tr><td>3</td><td>B</td><td>20-25 wooneenheden/ha</td><td>10m³/m²</td></tr><tr><td>4</td><td>A2-4</td><td>25-50 wooneenheden/ha</td><td>15m³/m²</td></tr><tr><td>5</td><td>A1 + poorten</td><td>>50 wooneenheden/ha</td><td>>15m³/m²</td></tr></table> <table><tr><th></th><th>D</th><th>C</th><th>B</th><th>A2-A4</th><th>A1</th></tr><tr><td><15 wooneenheden/ha</td><td>5</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td><td>1</td></tr><tr><td>15-20 wooneenheden/ha</td><td>4</td><td>5</td><td>4</td><td>3</td><td>2</td></tr></table>					Aangewezen dichtheid (knooppunt- en voorzieningenwaarde):				1	D	<15 wooneenheden/ha	3m³/m²	2	C	15-20 wooneenheden/ha	5m³/m²	3	B	20-25 wooneenheden/ha	10m³/m²	4	A2-4	25-50 wooneenheden/ha	15m³/m²	5	A1 + poorten	>50 wooneenheden/ha	>15m³/m²		D	C	B	A2-A4	A1	<15 wooneenheden/ha	5	4	3	2	1	15-20 wooneenheden/ha	4	5	4	3	2
Aangewezen dichtheid (knooppunt- en voorzieningenwaarde):																																															
1	D	<15 wooneenheden/ha	3m³/m²																																												
2	C	15-20 wooneenheden/ha	5m³/m²																																												
3	B	20-25 wooneenheden/ha	10m³/m²																																												
4	A2-4	25-50 wooneenheden/ha	15m³/m²																																												
5	A1 + poorten	>50 wooneenheden/ha	>15m³/m²																																												
	D	C	B	A2-A4	A1																																										
<15 wooneenheden/ha	5	4	3	2	1																																										
15-20 wooneenheden/ha	4	5	4	3	2																																										

	20-25 wooneenheden/ha	3	4	5	4	3
	25-50 wooneenheden/ha	2	3	4	5	4
	>50 wooneenheden/ha	1	2	3	4	5

B.1.5 Financiële kosten voor overheden

B.1.5.1 Actief bij te houden indicatoren

Indicator	Uitleg
Niet-geïnde leegstandsheffing	Registreert het bedrag aan leegstandsheffing dat niet werd geïnd door de toepassing van het brownfieldconvenant. Deze indicator geeft een beeld van het financiële voordeel dat aan het project wordt toegekend.
Niet-geïnde planbatenheffing	Registreert het bedrag aan planbatenheffing dat niet werd geïnd of werd vrijgesteld binnen het kader van het brownfieldconvenant.
Niet-geïnde registratierechten	Registreert het bedrag aan verkooprechten of registratierechten dat niet werd geïnd door de toepassing van het brownfieldconvenant.
Investerings van overheden	Registreert welke bijkomende publieke investeringen aan het project verbonden zijn, bijvoorbeeld in infrastructuur, openbaar domein, sanering, verwerving van grondposities, ontsluiting, groenblauwe inrichting of publieke voorzieningen. Deze indicator is belangrijk om een vollediger beeld te krijgen van de publieke inspanningen per brownfieldconvenant, ook wanneer deze investeringen niet rechtstreeks voortvloeien uit het convenant zelf.
Tijdsbesteding	Registreert de personeelsinzet van publieke actoren voor de opvolging van het brownfieldconvenant. Dit kan gebeuren via effectieve tijdsregistratie per actor, of via een benadering op basis van het aantal stuurgroepen en projectplatformen, het aantal aanwezige publieke actoren en een gemiddelde vergader- en voorbereidingstijd. Deze indicator geeft een indicatie van de administratieve en procesmatige inspanning die nodig is om het convenant te begeleiden.

B.1.5.2 Te berekenen indicatoren

Indicator	Uitleg
Kost voor personeelsinzet	Berekent de financiële waarde van de tijdsbesteding van publieke actoren voor de begeleiding en opvolging van het brownfieldconvenant. Deze kost kan worden berekend door het geraamde of geregistreerde

	aantal uren te vermenigvuldigen met een standaarduurtarief dat zowel loonkost als overhead omvat. De indicator geeft geen exacte personeelskost weer, maar maakt de procesmatige inzet van overheaden vergelijkbaar tussen projecten.
Totale financiële kosten van overheaden	Geeft een samenvattend beeld van de afgebakende financiële inspanningen van overheaden binnen het brownfieldconvenant. Deze indicator wordt berekend als de som van de niet-geïnde heffingen en rechten, de kost voor personeelsinzet en eventuele bijkomende publieke investeringen die aan het project worden gekoppeld. De indicator moet voorzichtig worden geïnterpreteerd, omdat niet alle maatschappelijke kosten, indirecte kosten of reguliere overheidstaken hierin worden meegenomen.

B.1.6 Financiële opbrengsten voor overheaden

B.1.6.1 Actief bij te houden indicatoren

Indicator	Uitleg
Ingeschatte btw die betaald zal worden	Raamt de btw-opbrengsten die kunnen voortvloeien uit de realisatie of verkoop van nieuwbouw binnen het project. Deze indicator wordt berekend op basis van de geraamde verkoopwaarde van de relevante programmaonderdelen en het toepasselijke btw-percentages. De raming geeft een indicatief beeld van mogelijke eenmalige fiscale ontvangsten, maar houdt geen rekening met alle fiscale uitzonderingen of projectspecifieke verkoopstructuren.
Ingeschatte registratierechten die betaald zullen worden	Raamt de registratierechten of verkooprechten die kunnen worden geïnd bij de verkoop van vastgoedonderdelen binnen het project. Deze indicator wordt berekend op basis van de geraamde verkoopwaarde en het toepasselijke tarief voor registratierechten. De raming moet voorzichtig worden geïnterpreteerd, omdat de effectieve opbrengst afhangt van de aard van de transactie, de verkoopstructuur en eventuele vrijstellingen.
Ingeschatte onroerende voorheffing die geïnd zal worden	Raamt de jaarlijkse onroerende voorheffing die na realisatie van het project kan worden geïnd. Deze indicator geeft een indicatie van recurrente fiscale opbrengsten die voortvloeien uit de gecreëerde vastgoedwaarde. De raming is afhankelijk van het kadastraal inkomen, de opcentiemen en de uiteindelijke invulling van het project, en moet daarom worden gelezen als een indicatieve inschatting.

B.1.6.2 Te berekenen indicatoren

Indicator	Uitleg
-----------	--------

Totale financiële opbrengsten van overheden	Geeft een samenvattend beeld van de geraamde fiscale opbrengsten die voor overheden kunnen voortvloeien uit de herontwikkeling van de site. Deze indicator wordt berekend als de som van de ingeschatte btw, registratierechten en eventuele recurrente inkomsten zoals onroerende voorheffing. De indicator moet voorzichtig worden geïnterpreteerd, omdat het gaat om een raming van bruto-opbrengsten en niet om de netto-opbrengst die rechtstreeks aan het brownfieldconvenant kan worden toegeschreven.
--	---

B.1.7 Businesscase

Indicator	Uitleg
Inschatting van de houding van burgerlijke stakeholders ten aanzien van het project	Registreert hoe burgerlijke stakeholders, zoals omwonenden, actiecomités, verenigingen, gebruikers of middenveldorganisaties, zich verhouden tot het project. Dit kan gaan van brede steun tot bezorgdheid of uitgesproken weerstand. De inschatting wordt best onderbouwd met beschikbare informatie uit inspraakmomenten, overlegmomenten, bezwaarschriften, communicatie met stakeholders of verslagen van participatietrajecten.
Aanpassingen aan het programma naar aanleiding van vragen van burgerlijke stakeholders	Registreert welke wijzigingen aan het programma, de inrichting of de fasering van het project werden aangebracht om tegemoet te komen aan vragen, bezorgdheden of opmerkingen van burgerlijke stakeholders. Dit kan bijvoorbeeld gaan om aanpassingen rond mobiliteit, groen, bouwhoogte, publieke ruimte, hinderbeperking, waterbeheer, natuur, erfgoed of functiemix.
Inschatting van de houding van overheden ten aanzien van het project	Registreert hoe de betrokken overheden en publieke instanties zich verhouden tot het project. Dit kan gaan om steun, voorwaardelijke steun, aandachtspunten, terughoudendheid of bezorgdheden. De inschatting wordt best onderbouwd met verslagen van stuurgroepen, projectplatformen, adviezen, beleidsdocumenten of formele beslissingen.
Aanpassingen aan het programma naar aanleiding van vragen van overheden	Registreert welke wijzigingen aan het programma, de inrichting of de fasering van het project werden aangebracht naar aanleiding van randvoorwaarden, opmerkingen of beleidsdoelstellingen van betrokken overheden. Dit kan bijvoorbeeld gaan om aanpassingen rond mobiliteit, economische ruimte, water, natuur, bodemsanering, erfgoed, publieke voorzieningen, bouwhoogte of fasering.
Deelnemers aan het brownfieldconvenant	Registreert welke publieke en private actoren formeel deelnemen aan het brownfieldconvenant. Dit omvat onder meer de aanvrager, ontwikkelaars, eigenaars, betrokken

	overheden, administraties en eventuele andere partijen die een rol opnemen in de uitvoering of opvolging van het convenant.
Lijst van alle grondeigenaars in het projectgebied	Registreert alle eigenaars van gronden binnen het projectgebied, ongeacht of zij deelnemen aan het brownfieldconvenant. Deze indicator is belangrijk om zicht te krijgen op de eigendomsstructuur en mogelijke afhankelijkheden tussen percelen.
Lijst van grondeigenaars die deelnemen aan het brownfieldconvenant	Registreert welke grondeigenaars effectief partij zijn bij het brownfieldconvenant. Door deze lijst te vergelijken met de volledige lijst van grondeigenaars kan worden nagegaan of alle relevante eigenaars aan tafel zitten.
Inschatting van de volledigheid van de betrokken grondeigenaars	Beoordeelt of alle grondeigenaars die noodzakelijk zijn voor de realisatie van het project ook effectief betrokken zijn bij het brownfieldconvenant. Deze indicator helpt om vroegtijdig te signaleren of een ontbrekende eigenaar later een knelpunt kan vormen voor de uitvoerbaarheid, fasering of samenhang van het project.

B.1.8 Omgevingskenmerken

Indicator	Uitleg
Inspanningen op vlak van erfgoed	Beschrijft welke inspanningen worden gedaan om erfgoedwaarden op de site te behouden, te integreren of op te waarderen. Dit gaat niet alleen om beschermd of geïnventariseerd erfgoed, maar ook om oude gebouwen, structuren, landschappelijke elementen of herkenningspunten die bijdragen aan de historiek en identiteit van de site.
Is er erfgoed aanwezig op de site?	Ja/nee. Registreert of er erfgoedwaarden aanwezig zijn op de site. Dit maakt het mogelijk om erfgoed enkel mee te nemen in de analyse wanneer het relevant is voor het project.
Wordt het erfgoed behouden of geïntegreerd in het project?	Ja/nee. Registreert of het aanwezige erfgoed een plaats krijgt binnen de herontwikkeling, bijvoorbeeld via behoud, hergebruik, restauratie, integratie in publieke ruimte of verwijzing naar de historiek van de site.
Wettelijk minimum op vlak van waterbeheer	Beschrijft welke minimale wettelijke of reglementaire verplichtingen gelden voor waterbeheer op het moment van de aanvraag of realisatie, bijvoorbeeld rond buffering, infiltratie, hemelwaterverordening, watertoets of overstromingsgevoeligheid.
Gedane inspanning op vlak van waterbeheer	Beschrijft welke maatregelen effectief worden voorzien of gerealiseerd rond waterbeheer, zoals ontharding, infiltratie, buffering, hergebruik van hemelwater, wadi's, open waterstructuren, herstel van waterlopen of groenblauwe inrichting.

Is de inspanning op vlak van waterbeheer ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Ja/nee. Registreert of de voorziene maatregelen verder gaan dan de minimale verplichtingen. Dit maakt het mogelijk om te onderscheiden tussen naleving van regelgeving en bijkomende ambitie binnen het project.
Wettelijk minimum op vlak van natuurdoelen	Beschrijft welke minimale verplichtingen gelden op vlak van natuur, bijvoorbeeld vanuit natuurwetgeving, compensatieverplichtingen, beschermde soorten, VEN, Natura 2000, boscompensatie of voorwaarden uit vergunningen.
Gedane inspanning op vlak van natuurdoelen	Beschrijft welke maatregelen worden voorzien of gerealiseerd om natuurwaarden te behouden, te herstellen of te versterken, zoals nieuwe natuur, bosaanleg, ecologische verbindingen, groenblauwe netwerken, biodiversiteitsmaatregelen of vrijwaring van waardevolle zones.
Is de inspanning op vlak van natuurdoelen ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Ja/nee. Registreert of de natuurmaatregelen verder gaan dan wat wettelijk of vergunningstechnisch verplicht is.
Wettelijk minimum op vlak van energie	Beschrijft welke minimale energie-eisen gelden voor het project, bijvoorbeeld EPB-eisen, eisen rond hernieuwbare energie, renovatieverplichtingen of andere toepasselijke energieprestatienormen.
Gedane inspanning op vlak van energie	Beschrijft welke maatregelen worden genomen op vlak van energie, zoals collectieve energievoorzieningen, warmtenetten, restwarmte, energiedeling, ESCO-structuren, hernieuwbare energieproductie of energie-efficiënte gebouwen.
Is de inspanning op vlak van energie ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Ja/nee. Registreert of de energieaanpak verder gaat dan de minimale wettelijke verplichtingen. Het louter voorzien van standaardmaatregelen die nodig zijn om aan de regelgeving te voldoen, volstaat dus niet voor een positieve beoordeling.
Wettelijk minimum op vlak van circulair bouwen	Beschrijft welke minimale verplichtingen gelden op vlak van materiaalgebruik, sloopopvolging, afvalbeheer, hergebruik of andere circulaire bouwprincipes. Wanneer er geen specifieke verplichting geldt, wordt dit expliciet aangeduid.
Gedane inspanning op vlak van circulair bouwen	Beschrijft welke circulaire maatregelen worden voorzien of gerealiseerd, zoals hergebruik van bestaande gebouwen of structuren, selectieve sloop, materiaalinventarisatie, hergebruik van materialen op de site, gesloten grondbalans, demonteerbaar bouwen of beperking van primaire materiaalstromen.
Is de inspanning op vlak van circulair bouwen ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Ja/nee. Registreert of de circulaire maatregelen verder gaan dan de minimale verplichtingen. Het louter hergebruik van puin als funderingsmateriaal wordt op zichzelf niet als voldoende beschouwd, tenzij dit deel uitmaakt van een bredere circulaire strategie.

Wettelijk minimum op vlak van bodemsanering	Beschrijft welke minimale saneringsverplichtingen gelden voor de site, bijvoorbeeld op basis van bodemonderzoeken, saneringsplicht, saneringsnormen, gebruiksbeperkingen of afspraken met OVAM.
Gedane inspanning op vlak van bodemsanering	Beschrijft welke saneringsaanpak wordt voorzien of uitgevoerd, zoals ontgraving, afdekking, in-situ sanering, geïntegreerde aanpak met herontwikkeling, gefaseerde sanering of ambtshalve sanering.
Is de inspanning op vlak van bodemsanering ambitieuzer dan het wettelijke minimum?	Ja/nee. Registreert of de gekozen saneringsaanpak verder gaat dan de minimale verplichtingen, of dat het convenant heeft bijgedragen aan een snellere, beter afgestemde of geïntegreerde sanering.

B.1.9 Sociale duurzaamheid

Indicator	Uitleg
Aantal geprogrammeerde sociale woningen	Registreert hoeveel sociale woningen in het project worden voorzien of gerealiseerd. Deze indicator maakt zichtbaar in welke mate het project bijdraagt aan sociaal woonaanbod.
Aantal geprogrammeerde serviceflats	Registreert hoeveel serviceflats of assistentiewoningen in het project worden voorzien of gerealiseerd. Deze indicator brengt in beeld of het project inspeelt op specifieke woonnoden van senioren of zorgbehoevenden.
Aantal woningen voor de laagste twee inkomenskwartielen	Registreert hoeveel woningen worden voorzien voor huishoudens uit de laagste twee inkomenskwartielen. Dit kan gaan om sociale woningen, geconventioneerde woningen, betaalbare huurwoningen of andere woonvormen met een duidelijke betaalbaarheidsdoelstelling.
Aantal tewerkstellingsplaatsen voor kortgeschoolden	Registreert hoeveel structurele arbeidsplaatsen voor kortgeschoolde profielen door het project worden gecreëerd. Tewerkstelling tijdens de bouw- of constructiefase wordt hierbij niet meegerekend, omdat die tijdelijk is en niet noodzakelijk verbonden blijft aan de site na realisatie.
Wordt er een opleidingscentrum gebouwd?	Ja/nee. Registreert of het project een opleidingscentrum, leerwerkplek of andere infrastructuur voor opleiding en competentieontwikkeling omvat. Deze indicator is relevant om na te gaan of het project niet alleen werkgelegenheid creëert, maar ook bijdraagt aan toegang tot opleiding of arbeidsmarktgerichte vaardigheden.
Aantal m² kwalitatieve openbare ruimte	Registreert hoeveel vierkante meter publieke of publiek toegankelijke ruimte van hoge kwaliteit wordt gecreëerd. Dit kan gaan om pleinen, parken, verblijfsruimten, autoluwe zones, groene assen of andere plekken die ontmoeting, verblijf en gebruik door bewoners, werknemers of bezoekers ondersteunen.
Wordt er een centrale ontmoetingsplaats voorzien?	Ja/nee. Registreert of het project een herkenbare centrale ontmoetingsplaats bevat, zoals een plein, park, collectieve binnenruimte, buurtplek of publieke voorziening. Deze indicator maakt

	zichtbaar of het project inzet op sociale interactie en collectief gebruik van de site.
Aantal m² ondersteunende diensten	Registreert hoeveel vierkante meter wordt voorzien voor ondersteunende diensten, zoals crèches, gemeenschapscentra, zorgvoorzieningen, buurtlokalen, onderwijsfuncties of andere voorzieningen die het dagelijkse functioneren van de site en de omgeving versterken.

B.1.10 Boekhouding

Om de informatie-asymmetrie tussen publieke en private actoren te verkleinen, is het aangewezen dat minstens één publieke actor een eenvoudige boekhouding bijhoudt die toelaat om mee te rekenen met de ontwikkelaar. Het gaat niet om het overnemen van de volledige projectboekhouding, maar om een beknopte opvolging van de belangrijkste programmatische en financiële aannames: het programma, de BVO per functie, de verwachte kosten en opbrengsten, de saneringslast, de publieke randvoorwaarden en de impact van bijkomende ambities op de haalbaarheid van het project. Op die manier kunnen publieke actoren beter inschatten welke marges er bestaan, welke keuzes financieel bepalend zijn en welke bijkomende inspanningen realistisch zijn binnen de projectcontext.

Deze eenvoudige boekhouding kan worden opgebouwd op basis van de geprogrammeerde vierkante meters per programmaonderdeel. Voor elk onderdeel wordt een indicatieve kost en opbrengst geraamd. Het kan daarbij gaan om woningen, appartementen, sociale woningen, detailhandel, bedrijfsgebouwen, omgevingsaanleg, energetische installaties of bijkomende duurzaamheidsmaatregelen zoals circulaire bouw. Ook projectgebonden opbrengsten, zoals subsidies, en projectgebonden kosten, zoals financierings- of interestkosten, worden best afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Zo ontstaat een beknopt maar bruikbaar overzicht van de financiële opbouw van het project en kan beter worden ingeschat welke programmatische keuzes of bijkomende ambities een impact hebben op de haalbaarheid.

