Verkavelingswijken *in transformatie*



Verkavelingswijken *in transformatie*

Dit leerprogramma is opgestart door het Departement Omgeving en het Team Vlaams Bouwmeester. Het traject wil concrete cases in steden en gemeenten ondersteunen in het transformeren van de klassieke verkaveling.

Dit onderzoek verkent hoe ver men nu in de praktijk staat om tijdens een vervolgtraject concrete strategieën te ontwikkelen en herontwikkelingstrajecten op te starten. Het vooronderzoek bracht tijdens workshops met lokale overheden en experten de huidige leemtes in het kenniskader rond verdichting aan het licht.

Deze brochure is een stand van zaken die prangende kwesties uit het voortraject destilleert. De bundel richt zich tot alle potentiële actoren in het herontwikkelingsverhaal. Het betrekken van verschillende private en publieke pioniers is een noodzakelijke voorwaarde om een realistische implementatie van de ontwikkelingsvisie te kunnen uitwerken. Lokale besturen die op zoek zijn naar ruimte om een bijkomende woonopgave te realiseren, bewoners die zelf initiatief nemen, organisaties die werken rond draagvlakcreatie en visievorming of private ontwikkelaars die nieuwe mogelijkheden verkennen.

Inhoud

01 Wat doen we met de erfenis van de suburbane woondroom?
Over de urgentie van de (her)ontwikkeling van de verkavelingswijk 3

Een bouwshift met een verhandelingslogica 8

02 Wanneer zijn we klaar voor de herontwikkeling van verkavelingswijken?
Problemen, kansen en het begin van iets nieuws 17
Voorbeelden uit de praktijk
C1: Kroonhove, Oostkamp 19
C2: Overveld - Schorenbos, Dilbeek 21
C3: Oude Bareel, Gent 23
Kwesties en Kansen 25
Koppelingen

De vernieuwing van de stadsrand, participeren in wijken in verandering 26

03 Verkavelingswijk op zoek naar opdrachtgevers
Trajecten 29
Uitgangssituatie
Visie 31
Uitvoering 33

04 Verbeelding van drie trajecten 35

Het binnengebied 37
Voorfinancieringsprofiel 43

De incrementele verdichting 45
Een ontwerpfilosofie voor de nieuwe verkaveling 50

De grote beweging 53
Het juridisch instrumentarium 58

Colofon

Over de urgentie van de (her)ontwikkeling van de verkavelingswijk



Maquette verdichtingsscenario Wondelgem, Bovenbouw Architectuur

Wat doen we met de erfenis van de suburbane woondroom?

01

Deze verkennende studie wil een bijdrage leveren aan deze brandend actuele kwestie: wat met de toekomst van de verkavelingsdroom? Het breed gedeeld verlangen naar een eigen woning op een vrije kavel staat vandaag onder druk en dit om verschillende redenen. Het verspreid wonen is zowel ruimtelijk als economisch weinig efficiënt. Niet alleen neemt dit woonmodel veel plaats in, creëert het mobiliteitsproblemen en maakt het collectief transport quasi onmogelijk. Maar het zorgt ook voor veel verharding en een weinig efficiënt gebruik van infrastructuur en nutsleidingen.

Een tweede reden vinden we in de verkaveling zelf. In de oudere verkavelingen moet gerenoveerd worden. Er staan vaak slecht geïsoleerde woningen en de infrastructuur is aan vernieuwing toe. Dit creëert kansen om ook hier de sprong naar nieuwe infrastructuur te maken. De verkaveling moet af van de fossiele brandstof. Regenwater moet uit het rioleringsstelsel. Groen moet onderhoudsarm en biodivers.

Daarnaast is de bevolkingssamenstelling van de verkaveling in ontwikkeling. Het zijn al lang niet meer de homogene milieus waarvoor ze versleten worden. De bevolking wordt diverser. En vooral, verkavelingen worden onderling diverser. Sommige staan onder verdichtingsdruk, andere ontvolken. In de ene wijk schieten de woningprijzen de hoogte in, in de andere raken de grote villa's niet verkocht.

Tenslotte staat de verkaveling onder externe druk, of toch sommige verkavelingen. Vandaag zoeken we naar ruimte in de goed gelegen verkaveling om een deel van de bevolkingsgroei op te nemen. Groeien zonder bijkomende ruimte aan te snijden, noodzakelijk voor de bouwshift, kan enkel door in te breken in de reeds ontwikkelde ruimte.

Verdichten om te vernieuwen



Zicht op Wingene met op de achtergrond een woonzorgcentrum van Sergison Bates Architects © Kristien Daem

Waarom herverkavelen?

De huidige mobiliteitscrisis, de klimaatverandering, de grondschaarste, demografische ontwikkelingen zoals de vergrijzing, migratie, gezinsverdunning, de grotere diversiteit aan gezinsvormen, … Al deze maatschappelijke ontwikkelingen zetten het Vlaamse woonideaal onder druk. De woondroom, de vrijstaande woning met tuin op het platteland, wordt zoals elke illusie stilaan onhoudbaar. De bouwshift probeert op deze maatschappelijke vraagstukken een antwoord te bieden en aan de versnippering een halt toe te roepen. De woonvraag zal echter niet afnemen. Vlaanderen moet verdichten. Alleen zo kan de huidige woonopgave gerealiseerd worden binnen het reeds aangesproken grondaanbod. Er zal op een creatieve manier gekeken moeten worden naar de bestaande, bebouwde woongebieden. Door een andere bril bekeken worden sommige 'klassieke' verkavelingen plaatsen vol opportuniteiten met een enorm ontwikkelingspotentieel voor kwalitatieve verdichting.

De bouwshift wil tegen 2040 de inname van open ruimte herleiden tot 0 ha/dag en het Woonbeleidsplan Vlaanderen streeft tegen 2050 naar energieneutrale, betaalbare en kwalitatieve woningen voor iedereen. Ondertussen blijft de bevolking groeien en moeten er meer woningen bijkomen. Er worden op Vlaams beleidsniveau duidelijke doelstellingen geformuleerd maar deze worden nog niet omgezet in concrete (her) ontwikkelingsstrategieën.

Deze doelstellingen vertalen zich nu in een sluimerende verdichting, in de bouw van weinig kwaliteitsvolle projectontwikkeling langs grote steenwegen, tussen baanwinkels, op locaties waar verdichting niet gewenst is, zonder onderlegger, plan of sturing. Deze verappartementisering zet de versnippering van het Vlaamse landschap verder. Kleine, lokale overheden beschikken over onvoldoende capaciteit om het globale ruimtelijk beleid naar een plaatselijke strategie te vertalen wat vaak resulteert in ad hoc beslissingen op perceelsniveau. Er is nood aan een kader, maar vooral, aan een concrete demonstratie van hoe verdichting tegelijk voor meer kwaliteit kan zorgen.

Op goedgelegen locaties

Op zoek naar pioniers



Woonzorgcentrum maakt een schaalsprong binnen de verkaveling, Sergison Bates Architects © Kristien Daem

Waarom hier?

De condities om strategisch te verdichten zijn niet overal voorhanden. In dit beperkte onderzoek richten we ons daarom op plaatsen waar de basiscondities om stedelijk te wonen reeds aanwezig zijn. We kijken niet naar grote ingrepen die afgelegen of nauwelijks uitgeruste locaties geschikt maken voor verstedelijking, maar wel naar strategieën om meer mensen op kwalitatieve wijze te laten samenwonen op goed gelegen plekken. We kijken naar plaatsen waar de vraag of verdichting wenselijk is positief kan worden beantwoord. Verdichting is op die plaatsen geen doel op zich. De (her) ontwikkeling van de verkavelingswijk gaat om de solidariteit tussen wie er nu woont en wie er straks bij komt. Tussen zij die nu in de geprivilegieerde positie verkeren om heel ruim, aan heel lage dichtheden te wonen op locaties die vandaag goed gelegen zijn en waar de infrastructuur en de voorzieningen voorhanden zijn om stedelijk te wonen. Herverkavelen is in die zin plaats maken om de voordelen van de stad met meer mensen te delen, door meer mensen op dezelfde plek te laten wonen.

Hoe?

Door ons te beperken tot geschikte verdichtingslocaties kunnen we voluit inzoomen op de 'hoe-vraag'. Hoe kan een verkaveling transformeren? Wie zijn de strategische partners voor de vernieuwing van de verkaveling? Hoe vinden we aansluiting bij de op handen zijnde demografische verandering? Hoe vermijden we kwaliteitsverlies en blinde speculatie? Hoe doorbreken we het status quo maar respecteren we de vraag naar rechtszekerheid? Hoe maken we de transformatie financieel haalbaar?

De herverkavelingsopgave is niet eenvoudig. Dit is geen opdracht waar groot geld mee te verdienen valt. Aan herontwikkeling zijn grote kosten verbonden. Niet alleen is er de kapitaalsvernietiging van wat bij de herontwikkeling moet wijken. Zeker op de goed gelegen locaties waar verdichting wenselijk is spreken we over gegeerde woningen en meer nog over gegeerde grondposities. Maar daarnaast is er ook de kost om infrastructuur te vernieuwen. Die investeringskost moet worden verdeeld over een relatief klein aantal bijkomende woningen.

De workshops die in het kader van deze studie werden gehouden, hebben aangetoond dat het overgrote deel van de kennis en de instrumenten die nodig zijn om te herverkavelen reeds bestaan. ***De 'hoe' vraag is daarom een vraag naar pioniers en een experimentele aanpak.*** Een grondige kennis van het bestaande juridische kader en inzicht in de aspecten die de financiële balans van een herverkalingsproject bepalen zijn daarbij essentieel. Wie is klaar om de stap naar een duurzame toekomst voor de herverkaveling te zetten? Waar vinden we draagvlak om te breken met het status quo? Waar bouwen we de eerste voorbeeldprojecten die verdichting en investering in kwaliteit combineren?

Een bouwshift met een verhandelingslogica

In de Angelsaksische planningscultuur bestaat er een sterke traditie van verruiling tussen ruimtelijke verdichting enerzijds en maatschappelijke doelstellingen anderzijds. Wie meer oppervlakte bouwt, deelt een deel van die meerwaarde met de onmiddellijke omgeving. De air rights in New York en de Chicago zoning law zijn hiervan bekende voorbeelden. Nederland heeft met de rood-voor-groen logica een gelijkaardige systematiek in stelling gebracht.

In Vlaanderen geven we de verdichting vooralsnog weg. Verkavelen en bouwen mag dan wel niet goedkoop zijn, maar toch vloeit een aanzienlijk deel van de meerwaarde steevast weg uit de wijk. Mede daardoor wordt het maatschappelijk draagvlak voor de verdichting uitgehold.

De verdichtingslogica die we hier voorstellen bepleit in de eerste plaats een mentale omslag. De incrementele transformatie van een verkaveling moet ondersteund worden door een sterk lokaal beleid.

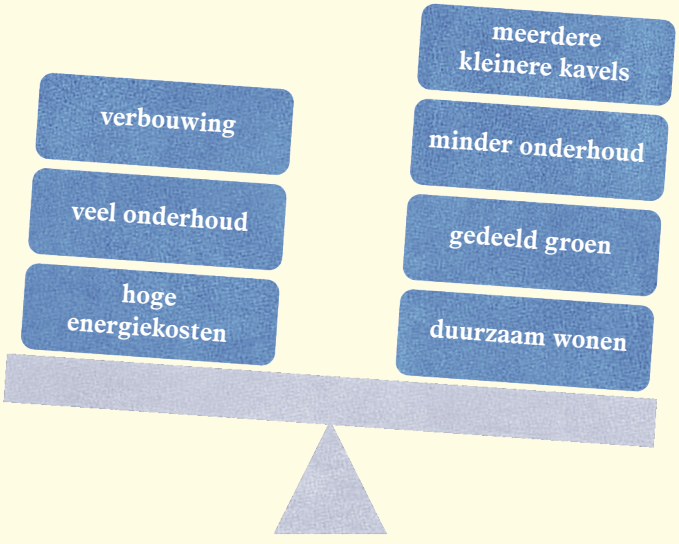
Stedenbouwkundige regels en voorschriften moeten hand in hand gaan met vormen van retributie en herinvestering. Daardoor parasiteert de verdichting niet louter op de bestaande omgeving. Elke kleine stap in het densifiëren van de wijk levert ook een meerwaarde op voor de omwonenden. Door verder te verdichten wat al bebouwd is, ontstaat ruimte voor retributies die lege kavels kunnen vrijwaren.

De workshops die in het kader van deze studie werden gehouden, hebben aangetoond dat het huidige planningsapparaat alle componenten bevat om deze Angelsaksische logica in Vlaanderen te implementeren.

Het budgetneutraal maken van deze verhandelingslogica vraagt wel een omslag in de huidige financieringscultuur. Daar ligt nog werk op de plank om het maatschappelijk veld te openen.

Om een incrementeel herontwikkelingsproces rendabel te maken moet er een financiële meerwaarde gecreëerd worden ten opzichte van een klassieke verkoop. De oudere huizen die op de markt komen zijn niet energiezuinig en vereisen een grondige renovatie om ze aantrekkelijk te maken voor een toekomstige generatie. Voor jongere gezinnen is de combinatie van aankoop en renovatie te hoog gegrepen. Het collectief aankopen van een perceel om dit te herontwikkelen tot bijvoorbeeld een meergezinswoning lijkt dan een valabel alternatief. Anderzijds zien we dat jonge gezinnen bereid zijn omwille van budgettaire redenen tijdelijk in een uitgeleefde woning te trekken en zodra de budgetten dit toelaten te verbouwen.

Beide modellen gaan in concurrentie, waardoor er relatief weinig percelen met woning op de markt voor herverkavelen komen. Algemeen kan aangenomen worden dat voor een minder kwalitatieve woning 4 tot 6 nieuwe wooneenheden nodig zullen zijn om een financiële balans te bereiken. Idealiter wordt er aan beide kanten gesleuteld en wordt de klassieke verkoop, de 'business as usual', minder evident op locaties waar men verdichting nastreeft.



* *grondwaarde **huidige** woning en kavel versus grondwaarde kavel **na verdichting***





Bestaande situatie

Het transformatie vraagstuk van de verkavelingswijk zit dus geklemd tussen een maatschappelijke verwachting enerzijds en de realiteit op het terrein anderzijds. Het realiseren van klimaatdoelen in het algemeen, en de bouwshift in het bijzonder maken het verdichten van reeds ontwikkelde locaties noodzakelijk.

Goed gelegen verkavelingen met een lage dichtheid komen dan in beeld. Hoe deze verdichting daadwerkelijk gerealiseerd kan worden in een omgeving die daar niet op zit te wachten; in een context van sterk versnipperde eigendom en op een manier die niet alleen dichtheid maar ook kwaliteit oplevert, is geen evident vraagstuk.





Trendscenario

In Vlaanderen werden in de jaren '70, '80 en '90 woonwijken ontwikkeld aan een lage dichtheid (ongeveer 10 woningen | ha). Verkavelingswijken die kampen met een bijkomende woonopgave en goed ontsloten zijn via het openbaar vervoer of op wandel- en fietsafstand van een dorp of stadskern gelegen zijn, vormen interessante verdichtingslocaties.

Wanneer deze zich echter volgens het trendscenario doorontwikkelen, wordt zeer binnenkort het verzadigingspunt van deze wijken bereikt (ongeveer 12 woningen | ha). De resterende open ruimte verdwijnt en het landschap wordt verder versnipperd. De verstedelijking zet zich gelijkmatig verder in klassieke, gestandaardiseerde verkavelingswijken en er is geen ruimte meer voor alternatieve, gewenste ontwikkelingen.





Verkavelingswijken in transformatie

Verkavelingswijken met een bijkomende woonopgave kunnen met behulp van de juiste ambities, actoren en instrumenten worden getransformeerd tot nieuwe woonomgevingen.

Verdichten benut en creëert kansen om te ontharden, ontpitten, mobiliteitsproblemen aan te pakken, infrastructuur te vernieuwen, diversiteit aan woningen aan te bieden en collectieve (groen)ruimtes en lokale voorzieningen te introduceren.

De getransformeerde wijk vangt de verdichtingsdruk op (ongeveer 25 woningen | ha) in een nieuw woonlandschap.



Wanneer zijn we klaar voor de herontwikkeling van verkavelingswijken?

02

Problemen, kansen en het begin van iets nieuws

Het herontwikkelen van geschikte verkavelingswijken creëert een moment om sluimerende opportuniteiten en kansen te koppelen aan concrete problemen. Een goed opgezet herverkavelingsproject slaagt er zo in bestaande wijken te transformeren tot kwalitatieve, verdichte woonomgevingen. De ontwikkeling van een verspreid en gedeeld kenniskader en het uitwerken van een doordachte visie kan de herverkavelingsdynamiek stimuleren.

Voorbeelden uit de praktijk

De drijfveren om te herverkavelen zijn talrijk. De resterende open ruimte moet bewaard blijven. De wijk is een geschikte verdichtingslocatie maar zit op slot, is uitverkaveld. Een potentieel waardevolle, open ruimte is volledig verhard. De verkaveling combineert een niet duurzame voetafdruk met een energetisch niet performant patrimonium. Al deze problemen vormen aanleidingen om anders over deze woonomgevingen na te denken.

Tijdens het verkenningstraject werden verschillende cases besproken die reeds aan de slag gingen met het herverkavelingsvraagstuk. Deze cases demonstreren dat de koppeling tussen probleem en opportuniteit niet altijd evident is. Een korte analyse situeert de verschillende projecten en toont de grote verscheidenheid aan kwesties die in een herontwikkelingsproject aan bod kunnen komen. De uiteenlopende startsituaties leiden tot alternatieve trajecten. In elke case wordt de noodzaak om af te wijken van de business as usual aangegrepen om bredere ambities te realiseren. Het concreet uitvoeren van deze ambities botst nog vaak op weerstand en vraagtekens.

Zo geeft de overmaatse, verouderde en onaangepaste infrastructuur uit de wijk Kroonhove in **Oostkamp** ruimte om de verwachte groei van de gemeente op een kwalitatieve manier op te vangen, met oog voor ontharding en open ruimte.

Dilbeek stelt vast dat een beoordelingskader ontbreekt om ad-hoc-verdichtingsaanvragen te hanteren. Dit geeft aanleiding tot de zoektocht naar een methode die én verdichting kan faciliteren én de dichtheidsgradiënt kan behouden die het weefsel van de dorpskern typeert.

In de case van de Oude Bareel te **Gent** versterkt de noodzaak om de schaarse open ruimte in de rand van de stad te vrijwaren de ambities rond duurzaam wonen.

Een wijk in transformatie. In gesprek met de bewoners.



C1 Oostkamp

Kroonhove

Situering

In de jaren 60 werden in Oostkamp verschillende verkavelingen gerealiseerd. De gemeente ligt dichtbij de stad Brugge en is goed ontsloten via zowel het spoor als de weg. In de wijk Kroonhove werd een genereuze infrastructuur aangelegd met ruime kavels. Vandaag komen veel van de woningen in deze wijk vrij en trekken nieuwe bewoners in. In haar beleid gaat Oostkamp uit van een bevolkingsgroei van 5% over de volgende 15 jaar.

Kwesties en kansen

Dit brengt een aantal uitdagingen met zich mee. De infrastructuur is verouderd en niet aangepast aan de levensstijl van hedendaagse bewoners. Door de stijgende grondprijzen vinden de grote kavels steeds moeilijker potentiële kopers. Ook de energetische kwaliteiten van de woningen in deze wijk laten dikwijls te wensen over.

De gemeente wenst de wijk te verdichten, te ontharden én tot een kwalitatieve publieke ruimte te komen die aanzet tot spel, beweging en ontmoeting voor alle leeftijden. Hierbij wordt ook het hemelwater opgevangen en worden ingebuisde waterlopen opengelegd.

Koppelingen

Om de uitdagingen die deze transformaties stellen aan te pakken richtte de gemeente Oostkamp een werkgroep op binnen de wijk. Deze verkaveling vormt zo een piloot- en leertraject voor de lokale overheid.

Bewoners denken enthousiast mee over de herinrichting van de publieke ruimte, met plaats voor collectieve functies en groen. De gesprekken over alternatieve eigendomsstructuren en de financiële verdeling van lusten en lasten binnen het verdichtingstraject lopen moeilijker. De gemeente wil stappen ondernemen om ook deze gesprekken vlotter te laten verlopen.

De lokale overheid hoopt om met enkele vrijwilligers een aantal eerste concrete stappen in de duurzame herontwikkeling van de wijk te realiseren. Het vinden en samenbrengen van deze pioniers vormt nog een struikelblok. Het uitschrijven van een richtinggevend kader die de herontwikkeling in de gewenste richting kan sturen, staat ook op de agenda.

Een verdichtingsgradiënt. Verdichten en loslaten in één verhaal.



C2 Dilbeek

Overveld - Schorenbos

Situering

De wijk Overveld-Schorenbos te Schepdaal, Dilbeek strekt zich uit langsheen de Ninoofsesteenweg die het dorp verbindt met Brussel. Begin de jaren 60 werd voor deze residentiële wijk een BPA opgesteld die een dichtheidsgradiënt vooropstelde. Van een zone met 'grote bouwdichtheid' in het centrum tot een zone met 'zeer open bebouwing' aan de rand van de wijk, ongeveer een kilometer verderop. Deze gradiënt werd in de loop van de tijd gerealiseerd in verschillende verkavelingen. Hoewel het BPA ondertussen is geschrapt, blijft de invloed van deze bepalingen voelbaar.

Kwesties en kansen

Momenteel komen verschillende percelen in de wijk op de markt, voornamelijk omdat oudere bewoners wegtrekken. In het deel van de wijk waar de dichtheid relatief laag is, leidt dit tot vragen om te mogen verdichten. De hoge grondprijzen maken de grote kavels (en huizen) immers zeer duur.

De gemeente staat voor een dilemma. Op geschikte locaties mag verdicht worden. Wanneer dit echter geval per geval wordt toegestaan, kan dit leiden tot het verdwijnen van de bestaande, ruimtelijke gradiënt. Er wordt dan ook verdicht op plaatsen waar dat niet wenselijk is.

Koppelingen

Het ontbreekt de gemeente momenteel aan een ruimer beleids- en afwegingskader waarbinnen de individuele vragen tot verdichting kunnen worden aftoetst. Met een dergelijk kader zou de gemeente een ruimtelijk beleid kunnen voeren dat leidt tot een efficiënt grondgebruik, afgestemd op de bestaande gradiënt.

De vraag blijft ook wat er moet gebeuren met plaatsen die ongeschikt zijn voor verdichting. Hoe kan de gemeente verdichting op ongewenste locaties voorkomen?

Het vrijwaren van de resterende open ruimte. Het organiseren van nieuwe samenwerkingen.



C3 Gent

Oude Bareel

Situering

In de wijk Oude Bareel te Sint-Amandsberg, Gent worden een aantal te ontwikkelen deelgebieden samen op de ontwerptafel gelegd. Deze gebieden zijn gelegen aan de rand van de stad – in de zogenaamde 'groeistad' – met een goede aansluiting naar het centrum van Gent, de R4 en enkele belangrijke uitvalswegen.

Kwesties en kansen

In de ontwikkeling van deze gebieden wil de stad graag enkele van de kwaliteiten uitspelen die het karakter van de plek bepalen: de landschapsstructuur van de waterhuishouding, de open ruimte en de aanwezigheid van enkele hoeven. Het gebied is qua ligging geschikt voor verdichting maar tegelijk moet de resterende open ruimte gevrijwaard blijven.

De projecten van de Oude Bareel moeten stedelijke woningen voorzien voor diverse doelgroepen en inzetten op duurzaam wonen. Er wordt gemikt op de realisatie van een aantal fiets- en wandelverbindingen en de mogelijke aanleg van een tramlijn richting Lochristi. Verder moet een doordachte inplanting van voorzieningen de micro-centraliteit in en rond de buurt versterken. Ook wordt gekeken of de projecten kunnen resulteren in de realisatie van een 'gasloze wijk'.

Koppelingen

De grote uitdaging van het project is het combineren van alle ambities. De stad zoekt daarom naar een nieuwe, alternatieve ontwerp- en ontwikkelingsmethode voor de wijk. Een aantal grondeigenaars binnen het projectgebied zijn in gesprek met de stad. Ontwerpers zijn beducht voor de conflicten die een herverdeling van de lusten en lasten met zich zou kunnen meebrengen. De buurt wil ook een stem in het project. Om de visies van de verschillende actoren bij elkaar te brengen werd een begeleidingstraject opgestart dat moet resulteren in een algemeen gedragen plan voor de wijk.

Het transformatietraject schept de opportuniteit om in één beweging verschillende kwesties en kansen aan te pakken en een kwalitatievere woonomgeving te creëren.



Nieuw en oud wonen naast elkaar in de Fliederstrasse, Zürich, Conen Sigl Architekten

De beschreven trajecten demonstreren hoe uiteenlopend de kwesties en opportuniteiten zijn die deel kunnen uitmaken van een herontwikkelingsproject. Ze worden hier onderverdeeld in drie categorieën.

De eerste kwesties komen aan bod bij de opstart van een herverkavelingsdynamiek. Het belang van **mobilisatie en participatie**. Hoe kunnen losse herontwikkelingsinitiatieven samengebracht worden tot één structureel traject? Wie kan gemobiliseerd worden om mee te werken aan de transformatie van een verkaveling? Het inzetten van de juiste communicatiestrategieën en het tijdig starten van co-creatie processen zijn belangrijke thema's bij aanvang van een nieuw herontwikkelingstraject.

Programmatische thema's vormen een tweede categorie. Welke gebouwtypologieën en woonvormen worden geïntegreerd en welke verdichtingsgraad wenst men te bereiken? Hoe wil de gemeente financiële, sociale of ruimtelijke meerwaarde creëren? Vragen rond infrastructuur en het beheer van deze voorzieningen komen aan bod. Deze kwesties zijn afhankelijk van het bestaande weefsel en de capaciteit van de wijk.

Een laatste reeks kwesties zijn van **technische** aard. Dit zijn vragen rond het faciliteren en bewaken van kwaliteit tijdens het herontwikkelingsproces, het opstellen van een financieringsplan en de omgang met eigendom.

Koppelingen

Rond het merendeel van deze kwesties bestaat reeds de nodige expertise. De instrumenten en methodieken om bijvoorbeeld een collectief waterbufferingssysteem uit te werken zijn al ontwikkeld. De grote uitdaging is hoe deze verschillende kwesties worden ingezet binnen een herverkavelingstraject zodat problemen gekoppeld worden aan kansen en opportuniteiten? Hoe het realiseren van een bijkomende woonopgave koppelen aan het verbeteren van de leefkwaliteit in de wijk?

Een koppeling kan **beleidsmatig** zijn. De krijtlijnen van een wenselijke ontwikkeling worden opgenomen in een duidelijk wettelijk of beleidsmatig kader. Individuele herontwikkelingsprojecten kunnen zo verplicht worden om aan bepaalde dichtheidscriteria te voldoen.

De meerwaarde die binnen een verdichtingsproject wordt gerealiseerd kan via stedenbouwkundige lasten of retributies worden afgeroomd. Deze **markttechnische** koppeling creëert de mogelijkheid om een deel van deze meerwaarde te herinvesteren in bijvoorbeeld publieke groenaanleg.

Koppelingen kunnen ook ontstaan door afspraken te maken binnen concrete **samenwerkingsverbanden**. Wanneer verschillende publieke of private partijen besluiten zich samen in te zetten voor de herontwikkeling van een wijk worden nieuwe oplossingen mogelijk.

De vernieuwing van de stadsrand, participeren in wijken in verandering

In nevelstedelijk Vlaanderen is er geen tekort aan mogelijke participanten. In de verkaveling bestaat vooralsnog echter weinig traditie als het om participatie gaat. Maar ook in de rest van de stad is die participatie er niet vanzelf gekomen. De verkaveling bevindt zich aan de vooravond van een nieuw verhaal, één waarbij de violen niet langer gelijk gestemd zijn. Wie neemt in Vlaanderen het voortouw in dit gesprek?

In de late jaren 80 en de vroege jaren 90 was de uitdaging voor stadsvernieuwing nog om voet aan de grond te krijgen in de 19e eeuwse gordels van de stad. Daar zaten de grote uitdagingen op vlak van armoedebestrijding, lage tewerkstellingsgraad, leegstand en verkrotting, achterstallige investering in publiek domein, etc. Het is niet toevallig dat net in die periode beweging kwam in die wijken, net op het moment dat er verandering op til was. De stadsvlucht van de economisch mobiele middenklasse had voor een gedeeltelijke ontvolking gezorgd. Ook een groot deel van de stedelijke bedrijvigheid was vertrokken richting stadsrand. Tegelijk presenteerden nieuwe bewoners zich in deze wijken, vooral studenten en migranten. Die demografische verandering zorgde ervoor dat deze wijken plots voorwerp werden van erg verschillende verwachtingen met betrekking tot hun wenselijke ontwikkeling, doortrokken van nieuwe breuklijnen tussen blijvers en wijkers, oude en nieuwe bewoners, kortlopende en langdurige engagementen. Voet aan de grond krijgen in deze context, betekende voor de stadsvernieuwing aansluiting vinden bij deze nieuwe dynamiek en de nieuwe ontluikende coalities die er voor beweging zorgden: de co-housing groep in de haringrokerij, de nieuwe ondernemers die zich hier hadden gevestigd, het zorg-woon experiment van de vergrijzende bevolking, het erfgoed initiatief in de leegstaande kerk, de bewonersgroep die toen al meer plaats opeiste voor de fiets, de projectontwikkelaar die kansen zag in de leegstaande school, de gemeente die plek zocht voor de nieuwe academie.

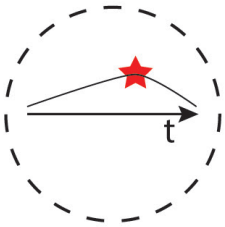
De situatie in de verkaveling verschilt sterk van die van de 19e eeuwse wijken. Maar ook hier geldt dat succesvolle vernieuwing het makkelijkst kan wortelen waar reeds een dynamiek bestaat en de wijk in verandering is. In de 20e eeuwse wijken zien we vandaag dat meerdere groepen elkaar kruisen en dat verschillende visies op de wijk ontstaan. In Sint Amandsberg bij Gent voert een groep als Velodroom campagne omdat zij door het stadsbestuur als autogebruikers worden weggezet en zich niet bediend voelen door het nieuwe circulatieplan waarvan de visie zich tot de binnenstad beperkt. Wondelgem Swingt, aan de andere zijde van de stad, toont een soort buurtwerking die we eerder in de binnenstad verwachten maar vandaag ook in de stadsrand vorm krijgt. In dit onderzoek kwamen we ook initiatieven tegen van lokale overheden zoals Oostkamp, Hasselt en Deinze, die de verkavelingsbewoner mobiliseren in het debat over de toekomst van hun wijk.

Met deze call mikken wij op lokale besturen die het gesprek met de verkaveling willen aanknopen en die willen meebewegen met de verandering die er op til is. Participatie draait hier in de eerste instantie niet om draagvlak opbouw om tot een onmiddellijke realisatie te komen. Participatie in de verkaveling begint eerder bij het samenbrengen van die groepen die reeds gemobiliseerd zijn en klaar zijn voor verandering en zij die vooralsnog het status quo verkiezen. Zonder dergelijk geëmancipeerd gesprek lijkt de vernieuwing van de verkaveling gedoemd te mislukken. Daarin verschilt de herverkavelingsopgave niet wezenlijk van elk ander stadsvernieuwingsproject.





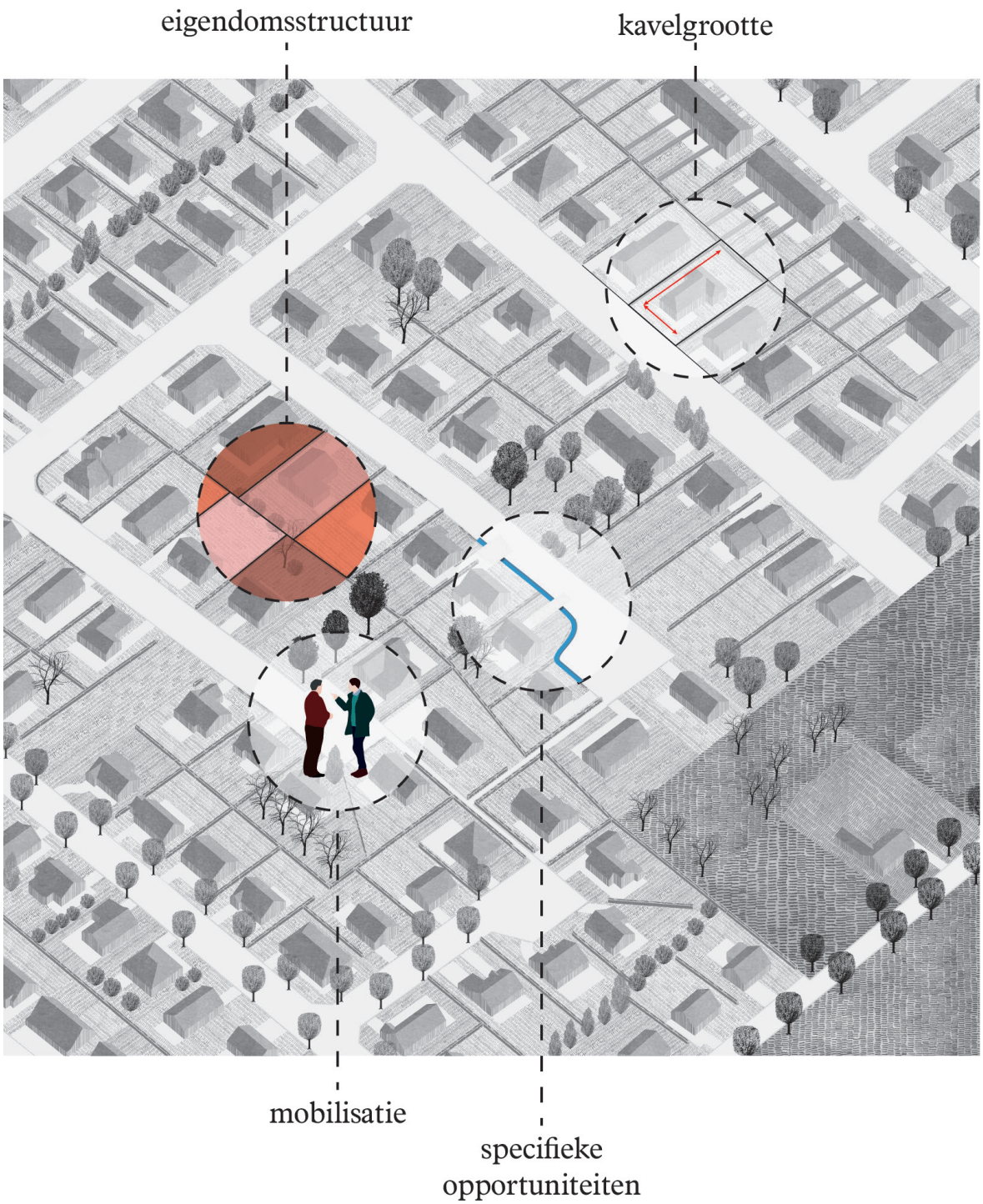
locatie



momentum



context



Verkavelingswijk op zoek naar opdrachtgevers

03

Trajecten

De problemen, kwesties en kansen die zich lokaal stellen zijn bepalend voor het herontwikkelingstraject. De koppelingen die men plaatselijk maakt geven een project vorm. Dit heeft tot gevolg dat de transformatie van een verkavelingswijk via veel verschillende trajecten kan verlopen. Ondanks die diversiteit wordt elk traject gekenmerkt door een aantal vaste bewegingen.

Elk proces start met een specifieke ***uitgangssituatie*** die correct moet worden ingeschat. Op basis van deze context moet een ***visie*** met concrete doelstellingen geformuleerd worden om het traject te kaderen. Voor de ***uitvoering*** van deze visie moeten de juiste instrumenten ingezet worden om interessante koppelingen te realiseren en stimuleren. Elk traject verbindt uitgangssituatie, visie en uitvoering met elkaar.

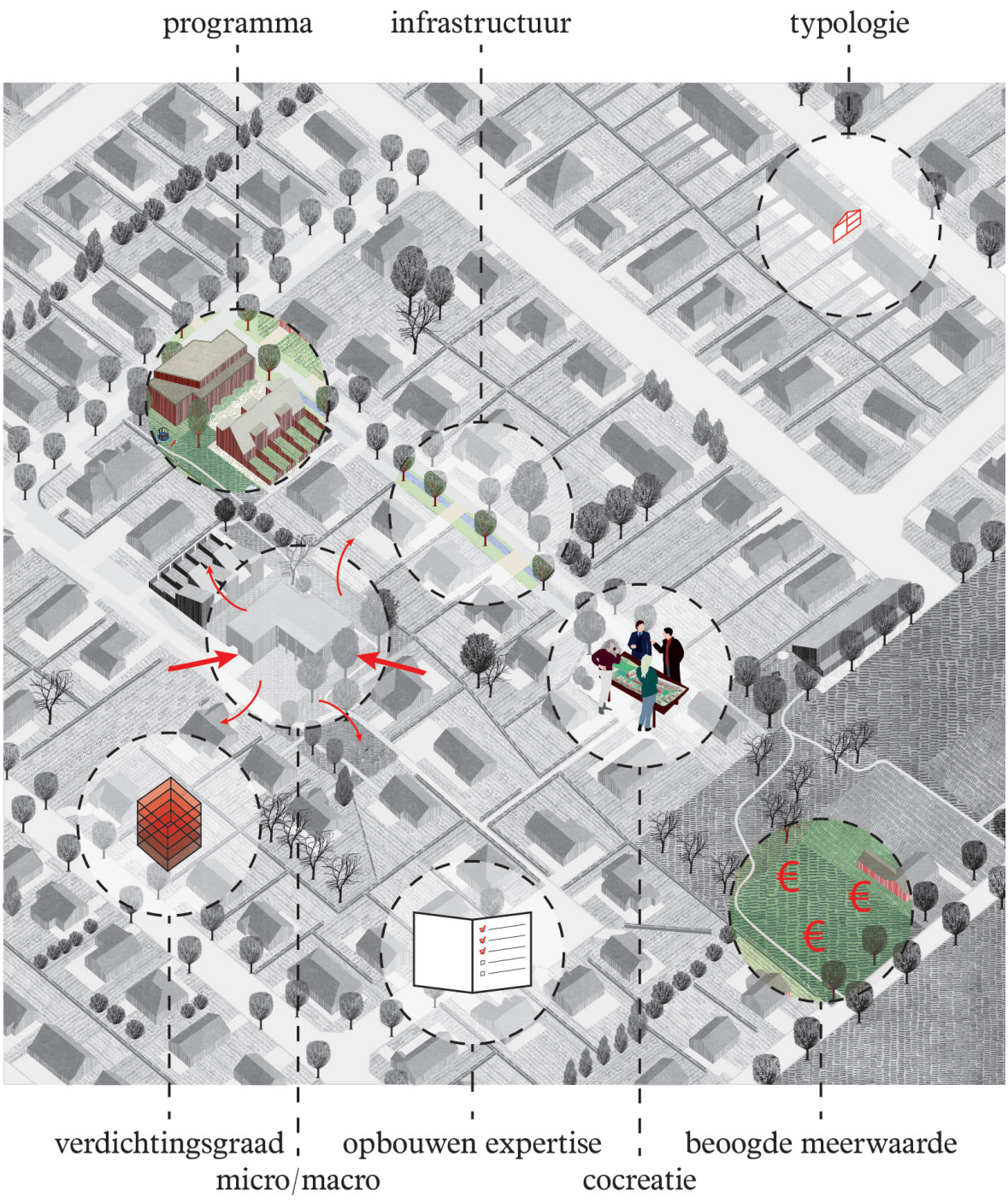
Uitgangssituatie

Het in kaart brengen van de uitgangssituatie centreert zich rond twee elementen. De ***locatie*** van de te verdichten verkavelingswijk moet geschikt zijn en er moet ***momentum*** zijn om het traject op te starten.

Bij de aanvang van een herontwikkelingstraject is het interessant inzicht te verwerven in de bestaande *dynamiek* van de wijk. Zo wordt duidelijk of er reeds actoren of initiatieven in de wijk aanwezig zijn die gemobiliseerd kunnen worden om een herverkavelingscoalitie op de been te brengen.

Een wijkanalyse brengt programmatische aandachtspunten en kansen naar boven. Specifieke *opportuniteiten* zoals het openleggen van een waterloop of dwingendere *problematieken* zoals mobiliteitskwesties kunnen de impuls geven om een transformatie op te starten.

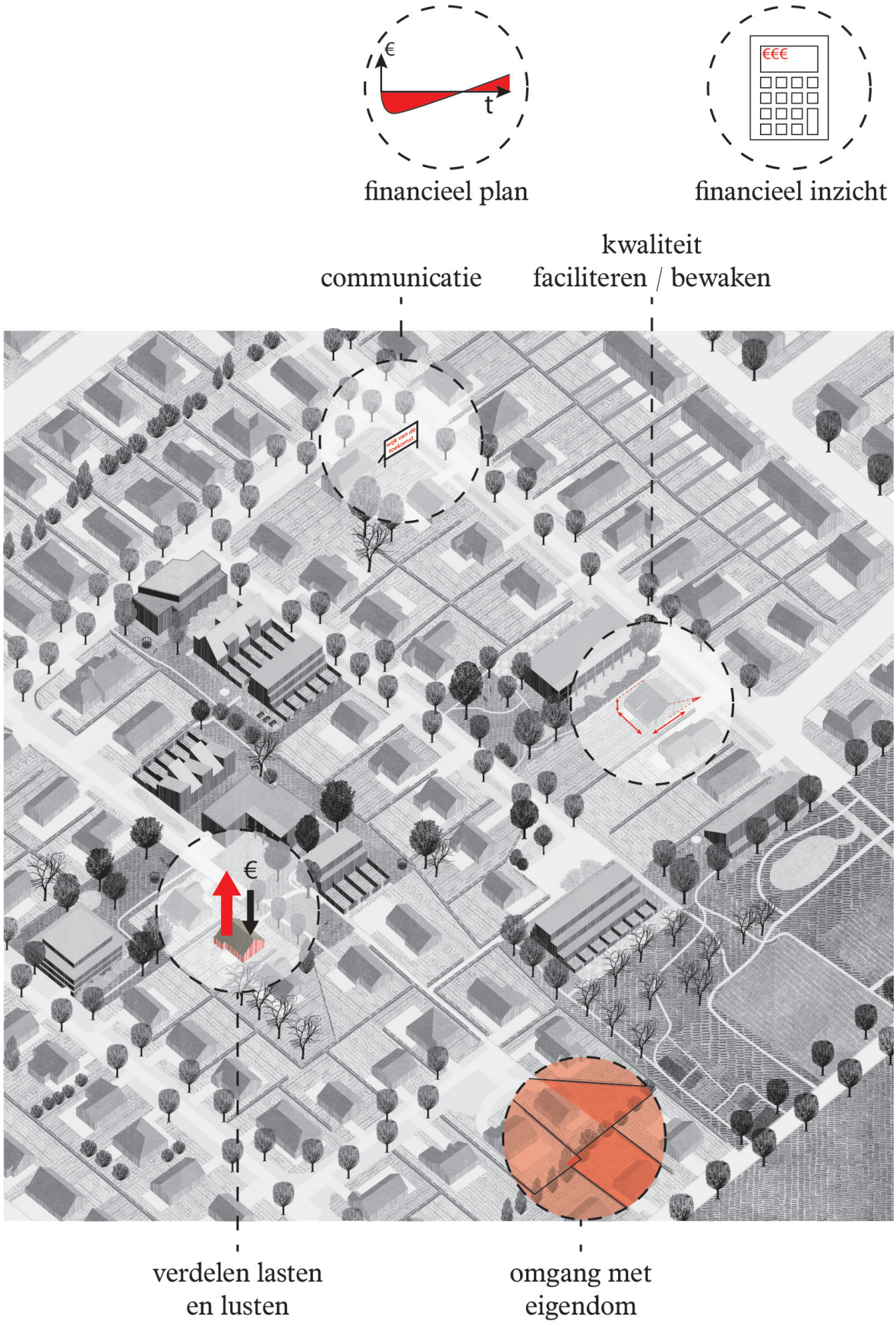
De *bestuurlijke context* van de wijk en *technische parameters* zoals de gemiddelde kavelgrootte, de mutatiegraad of de eigendomsstructuur zijn bepalend voor de potentiële verdichting van de verkaveling.


programma
infrastructuur
typologie
verdichtingsgraad
micro/macro
opbouwen expertise
cocreatie
beoogde meerwaarde

In het vormgeven van het traject, een tweede beweging, komen andere kwesties aan bod. Er moet een *overlegmodel* worden opgezet waarbinnen de ambities van het traject worden vastgelegd. Dit kan vanuit een klassieke top-downlogica. De complexiteit van het verdichtingsvraagstuk en de vele betrokken actoren maken het echter interessant om een alternatief beslissingsmodel te initiëren waarbij via *co-creatie en participatie* een gedeelde visie wordt geformuleerd. Door de juiste expertise aan boord te halen kan tijdens het traject een gedeeld *kenniskader* ontwikkeld worden.

De ambities bepalen het concrete *programma* van het herverkavelingsproject. Welke woonvormen en typologieën wil men introduceren? Zijn er bijkomende faciliteiten en functies nodig? Kan de bestaande infrastructuur verdichting opvangen? Zijn er alternatieve methodes om de gedeelde voorzieningen te beheren en onderhouden?

Belangrijk is om enkele *projectbrede doelstellingen* en mechanismen vast te leggen. Wat is de verdichtingsgraad die moet bereikt worden om een financieel haalbaar project op te zetten? Welke meerwaarde of collectiviteitswinsten wil men tijdens het traject realiseren? Naast een financiële meerwaarde kunnen hier sociale, ruimtelijke, ecologische of landschappelijke meerwaarden als doelstelling worden opgenomen. Het beleid moet daarnaast bepalen hoe individuele ontwikkelingen zich verhouden tot het algemeen project.


€
t
financieel plan
€€€
financieel inzicht
kwaliteit
communicatie
faciliteren / bewaken
€
verdelen lasten
en lusten
omgang met
eigendom

Om de effectieve uitvoering van een herontwikkelingstraject op te starten moeten de juiste *instrumenten* ingezet worden. Om de dynamiek die rond een project hangt niet te verliezen en idealiter te vergroten zijn het voeren van een coherent beleid en een heldere communicatie broodnodig.

Verder kan het beleid via een aantal maatregelen de realisatie van het programma aanmoedigen. Via kaders zoals het ruimtelijk uitvoeringsplan en verkavelingsvoorschriften kunnen juridische en financiële drempels en stimuli worden geïmplementeerd. Bouwvoorschriften kunnen versoepelen vanaf een bepaalde dichtheid of voor bepaalde functies. Onderbenut ruimtegebruik kan worden belast. Een alternatieve omgang met *eigendom*, zoals het vormen van grondcoalities, verhandelbare ontwikkelingsrechten of het instellen van een voorkooprecht, creëert opportuniteiten binnen de versnipperde structuur van de verkaveling.

Deze maatregelen moeten kaderen in een juridisch en financieel-economisch sluitend raamwerk. Een *kwaliteitskamer* toetst nieuwe ontwikkelingen af binnen het groter project. De doordachte inzet van (gebiedsgerichte of thematische) ruimtelijk uitvoeringsplannen, verkavelingsvoorschriften en stedenbouwkundige verordeningen kan de meerwaarde en de lasten gecreëerd binnen het traject lokaal verevenen. Er dient een realistisch *financieel plan* te worden uitgestippeld om de vooropgestelde ambities te bereiken. Hierin kan een rol zijn weggelegd voor de gemeente en particulieren, maar ook voor institutionele investeerders of een rollend fonds. In dit plan moeten de lusten en lasten van de herontwikkeling afgewogen worden. Belastingen, retributies en stedenbouwkundige lasten zorgen voor een eerlijke herverdeling.

TRAJECT

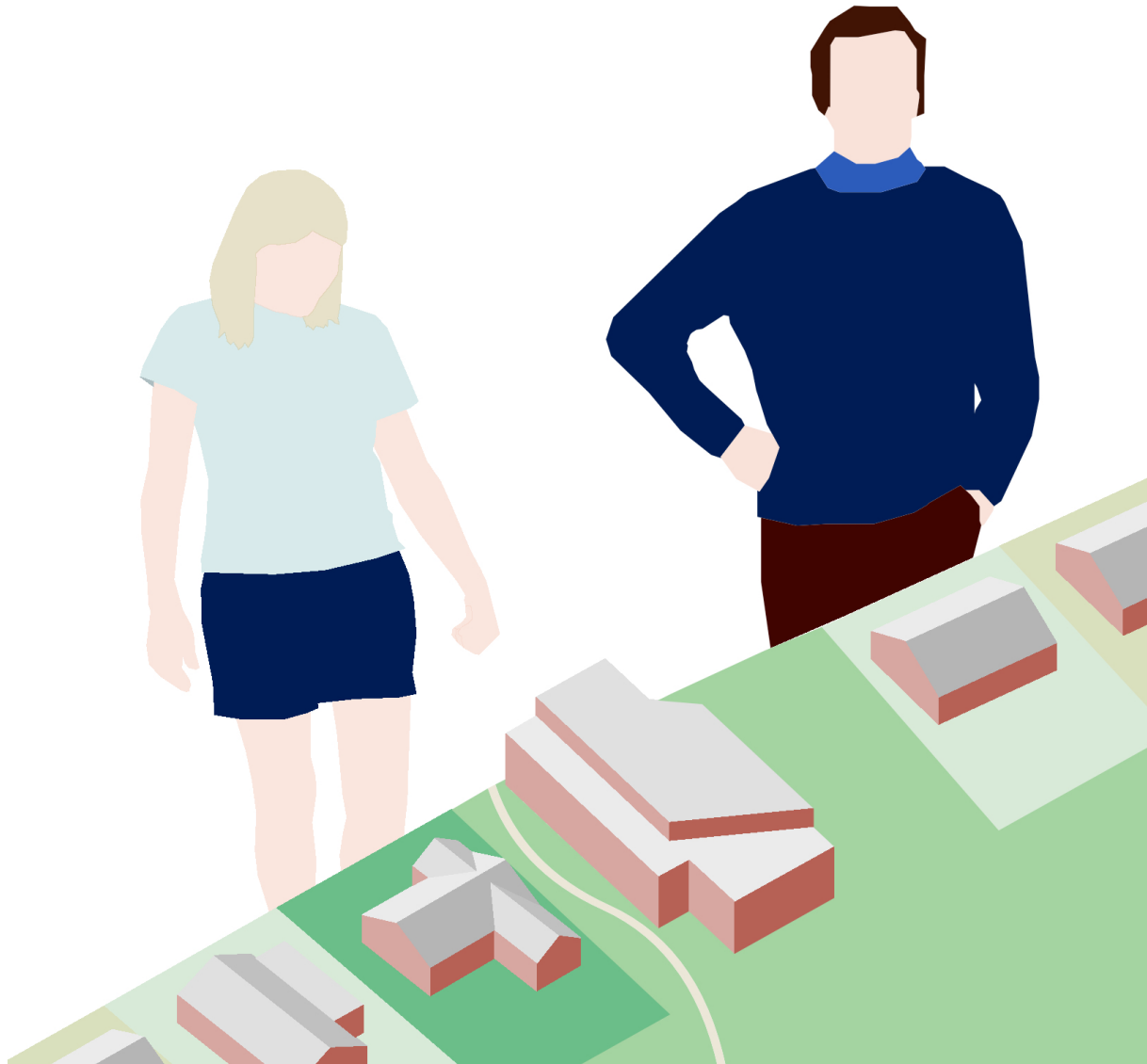
	Uitgangssituatie	*Visie*	*Uitvoering*
Mobilisatie & Participatie	Het opzetten en organiseren van structurele coalities Het verzamelen van losse herontwikkelings-initiatieven	Het opstarten van een overlegmodel en een beslissingsstructuur Het introduceren van nieuwe programma's of gebouwtypologieën	Het ontwikkelen van een wervende communicatiestrategie
Programma	Het situeren van conflicten, specifieke opportuniteiten of urgente problemen	Het herinterpreteren van infrastructuur, onderhoud en (collectief) beheer Het vastpinnen van de beoogde meerwaarde Het overeenstemmen van weefselcapaciteit en verdichtings-doelstellingen	Het inzetten van gerichte juridische en financiële maatregelen (onder meer bouwvoorschriften, financiële lasten, eigendom)
Technisch	Het registreren van technische gegevens zoals de ontsluiting van de wijk, kavelgroottes, eigendomsstructuur, mutatiegraad, …	Het uitwerken van de relatie tussen individuele projecten en het algemeen traject	Het uitwerken van een realistische financieel plan Het correct verdelen van lusten en lasten Het uitwerken van een wettelijk kader om de herontwikkeling te faciliteren

Verbeelding van drie trajecten

04

Het overzichtsschema situeert de veelheid aan kwesties binnen het trajectverloop. Al deze facetten kunnen betekenis geven aan een verdichtingstraject. Elk project focust op andere aspecten en ontwikkelt zich binnen zijn eigen context. Dit maakt het onmogelijk om een totaalbeeld te schetsen dat alle denkbare trajecten samenvat.

Om deze reflectie toch te testen worden er drie lijnen doorheen het schema getrokken die uitgangssituatie, visie en uitvoering met elkaar verbinden. Deze drie verhalen verbeelden mogelijke verdichtingstrajecten en kwesties.





Een groen binnengebied vormt de achtergrond voor de private tuinen in deze verkavelingswijk.

Het binnengebied

In bestaande verkavelingswijken keert het lege binnengebied regelmatig terug. Deze groene restruimte grenst aan de achterkant van private tuinen en ligt er verwilderd bij. Kinderen uit de buurt spelen graag in deze niet-publieke groenzone. Het gebied creëert afstand tussen de buurtbewoners en vormt een groene achtergrond voor de private tuinen. Het binnengebied is in deze situatie in handen van één grondeigenaar en wordt ontsloten via twee aangrenzende straten. De lokale overheid wil de resterende ***open ruimte vrijwaren*** *en ambieert een gevarieerde en* ***compacte mix aan woontypologieën*** *binnen deze wijk.*

De lokale overheid wil een aantal specifieke wijken verdichten. De gemeente kampt met een algemeen woningtekort en zoekt oplossingen in de bestaande woonwijken. Er wordt een eerste wijk geselecteerd als testcase. Samen met experts worden de ruimtelijke, juridische en financiële aspecten onderzocht om een haalbare ***ontwikkelingsvisie*** te formuleren. Hierin wordt een duidelijke en globale beleidsvisie rond groen, mobiliteit, woonvormen en kwaliteit vertaald.

Het onbebouwde binnengebied van de testwijk wordt in deze visie deels als groenzone bestemd. Op het andere deel van dit gebied en in de rand kan verdicht worden.

De gemeente koopt het binnengebied met de oorspronkelijke ontwikkelingsrechten over en compenseert zo de planschade die de grondeigenaar van de nieuwe groenzone lijdt. Met dit ***proactief beleid*** wil de lokale overheid het verdichtingsproces in de testwijk initiëren en de gereserveerde ***groenruimte definitief vrijwaren***.





De gemeente start met de aanleg van het park en de collectieve, open waterhuishouding. Een cohousing-project sluit aan op de nieuwe publieke groenzone. Overheidsubsidies ondersteunen renovaties en herontwikkelingen in de rand. Er komen kangoeroewoningen, studio's en zorgwoningen.

Samen met een financieel expert stelt de gemeente een ***businessplan*** op. De verwerving van het binnengebied en de eerste aanleg van het nieuwe publieke park in de groenzone vragen een grote voorinvestering van de lokale overheid. Het financieel plan voor het herontwikkelingsproject streeft finaal naar budgetneutraliteit. Hoe kan deze ***voorinvestering*** op termijn terugverdiend worden?

Het projectgebied van de testwijk moet zodanig vastgelegd worden dat de planschade en planbaten van alle actoren minimaal neutraal zijn. De lasten en lusten kunnen tussen de verschillende grondeigenaren en ontwikkelaars herverdeeld worden met behulp van stedenbouwkundige lasten die worden vastgelegd in verordeningen.

De aankoop van een groenperceel financieel sluitend maken is geen evident verhaal. Om bijvoorbeeld een groenzone van 2000m² te vrijwaren in de rand van een grotere stad is een budget nodig van €700.000 (grondwaarde 300 €/m² + 50 €/m² aanleg). Indien een stedenbouwkundige last van €100/m² per bijkomende BVO wordt opgelegd, dient hiervoor ongeveer 6.000m² bijkomend gebouwd te worden. Dit komt overeen met een 40-60-tal bijkomende appartementen of wooneenheden. Om een break-even resultaat te krijgen moet de schaal van het gekozen projectgebied dus voldoende groot zijn en moeten er voldoende bouwpotenties aanwezig zijn. Alleen kleinschaligere projecten zullen niet volstaan om via stedenbouwkundige lasten een grote groenzone volledig te financieren.

In stedenbouwkundige verordeningen wordt voor de testwijk ***een mix tussen klassiek wonen en nieuwe woonvormen*** opgelegd; naast de klassieke eengezinswoning wordt een percentage meergezinswoningen, kangoeroewoningen, studio's, collectieve woonprojecten en zorgwoningen opgelegd. Stedenbouwkundige lasten romen een deel van de gecreëerde meerwaarde af om te herinvesteren in de aanleg en het onderhoud van het nieuwe parkgebied.

Tijdens een aantal ***informatie- en brainstormmomenten*** worden de bewoners van de testwijk betrokken bij de nieuwe plannen. Op deze avonden wordt duidelijk wat er precies zal veranderen en wat dit kan betekenen voor de buurt in de toekomst. Hier kunnen geïnteresseerde bewoners elkaar en kleine ontwikkelaars ontmoeten. Zo wordt er vanuit een groep bewoners interesse getoond om hun woning energetisch te renoveren. In de rand vindt er zo een ***collectieve kwaliteitsverbetering*** plaats van de bestaande woningen.



Samen met oude en nieuwe bewoners onderhoudt de gemeente het park. Buren komen elkaar opnieuw tegen en lopen sneller eens bij elkaar binnen. De nieuwe bakker om de hoek opent tijdens het weekend een klein terras. Op zaterdagochtend worden overschotten uit de publieke groententuinen verkocht op een lokale markt.

Na een aantal jaren ziet de wijk er anders uit. Het park wordt actief gebruikt door de buurt. In de rand zijn een aantal innovatieve projecten opgestart. In deze appartementsgebouwen wonen jonge gezinnen, ouderen en alleenstaanden. Gemeenschappelijke ruimtes bieden opportuniteiten voor buurt initiatieven en verenigingen. Een aantal kleine handelszaken openen in de omgeving van het park. Buren komen elkaar tegen op straat en in de tuin.

Geëngageerde buurtbewoners stappen samen met de gemeente in een convenant om afspraken te maken over het ***beheer*** van de nieuwe, publieke groenruimte. Zo krijgen omwonenden inspraak over wat er in het park gebeurt en verandert en helpen ze tegelijkertijd actief mee in het ***onderhoud***.









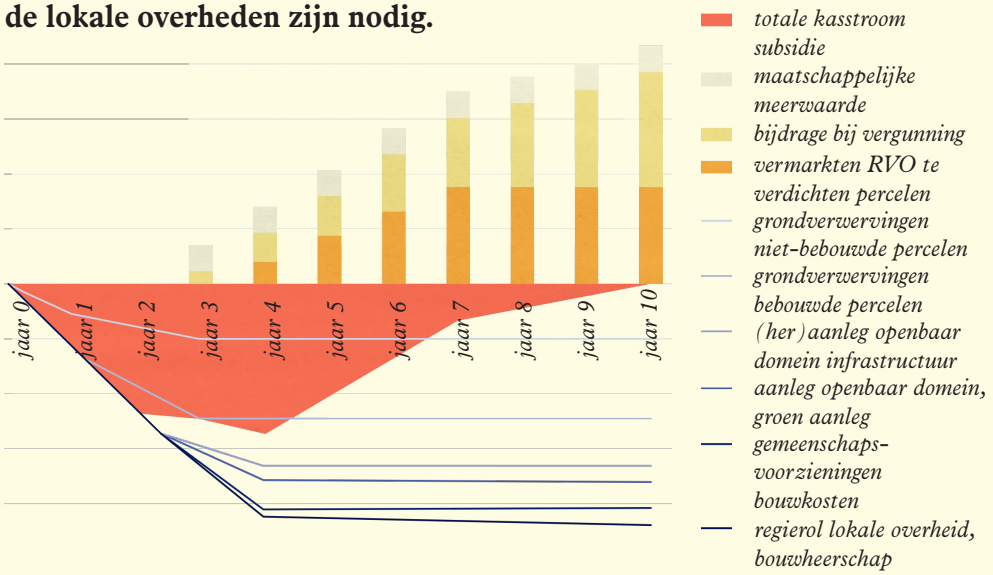
Voorfinancieringsprofiel

Onderstaande grafiek toont een abstract financieringsprofiel voor een vast omlijnd projectgebied. Hoe kan je als lokale overheid de voorfinanciering die nodig is voor de opstart van een transformatietraject investeren, laten voorfinancieren en rentabiliteit garanderen aan externe partners?

Lokale overheden bezitten vaak niet de budgetten om verdichtingstrajecten op te starten en de financiële expertise om tot een ruimere budgetneutrale samenwerking te komen met private actoren. Er zou kunnen gekeken worden naar externe (semi) publieke of private partijen om de voorfinanciering op te nemen. De complexiteit, onvoorspelbaarheid en timing van het verloop van een verdichtingsproject vormen hierbij een grote drempel. Het bieden van garanties over de rentabiliteit van een project naar investeerders, banken en particulieren toe is noodzakelijk, maar niet evident. Bijkomende borgstellingen vanuit de lokale overheden zijn nodig.

Er dient een duidelijke verdichtingsurgentie te zijn, onder andere gestuurd door een vraagmarkt om een rentabiliteit te kunnen garanderen. Welk soort traject wil de gemeente doorlopen? Welke verwervingen en 'start' investeringen zijn nodig? Op welke manier zal een deel van de voorinvestering worden terugverdiend en in welke mate zijn er interne middelen beschikbaar om investeringen te doen?

Via instrumenten zoals stedenbouwkundige lasten, verdichtingslast en retributies kunnen de investeringen en kosten van de herverkaveling deels terugverdiend worden. Dit volstaat vaak niet om de volledige voorinvestering te dekken. Het ontwikkelen van financiële geletterdheid rond verdichtingstrajecten binnen lokale overheden is essentieel om inzage in deze materie te verkrijgen en om met partijen te onderhandelen.





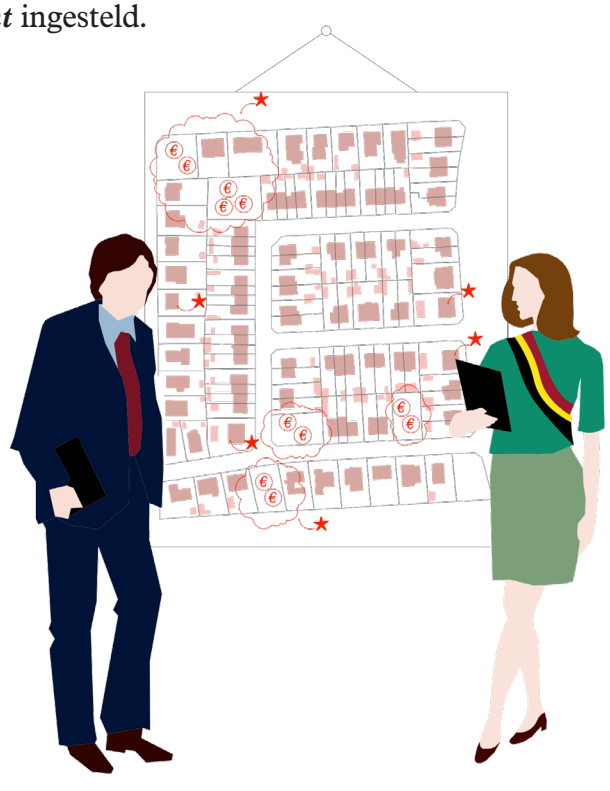
De verkavelingswijk heeft zijn verzadigingspunt bijna bereikt. Sommige villa's nemen reeds twee of drie percelen in beslag. Er zijn nog een aantal lege bouwpercelen.

De incrementele verdichting

In deze klassieke verkavelingswijk is het verzadigingspunt bijna bereikt. Een aantal lege bouwpercelen onderbreken het ritme van de vrijstaande bebouwing. De relatief grote percelen zijn in handen van private grondeigenaars. Binnen deze ***versnipperde eigendomsstructuur*** *is geen ruimte voor publieke voorzieningen. De gemeente registreert een* ***demografische omslag*** *binnen de wijk en verwacht dat een aantal woningen in de nabije toekomt op de markt zullen komen. De infrastructuur is verouderd en aan vernieuwing toe. Idealiter kan deze dure heraanleg gekoppeld worden aan een verdichtingsvisie voor de wijk. De kleinere gemeente zoekt steun bij een intercommunale om het transformatieproces op te starten en te begeleiden.*

De gemeente start een ***participatietraject*** met de buurt. Tijdens workshops wordt samen met bewoners en ontwerpers nagedacht over de toekomst van de wijk. Er moet verdicht worden maar dit biedt ook opportuniteiten. Bewoners formuleren wensen voor de toekomst en bestaande problemen en irritaties worden uitgesproken en geherformuleerd. De heraanleg van de straat en de riolering wordt samen met de mobiliteitsproblemen meegenomen in het transformatieverhaal. Zo ontstaat er een gezamelijke visie voor de wijk.

Om binnen deze versnipperde eigendomsstructuur te verdichten wordt gestreefd naar een incrementeel transformatieproces. De gemeente zorgt voor een context waarbinnen verdicht kan worden. De overheid richt een investeringsfonds op en stelt zelf een eerste budget beschikbaar. Zo krijgt het incrementele traject een startimpuls. Hierna moet de lokale markt het overnemen. Door te investeren in een aantal strategisch gelegen percelen versterkt de gemeente haar grondpositie in de wijk. Er wordt een ***aankoopstrategie*** uitgedacht en een ***voorkooprecht*** ingesteld.





De eerste projecten wortelen zich op grotere (hoek)percelen. Zo worden privacy-conflicten vermeden. Daarna wordt er een ander afstandsstelsel ingevoerd. Aangrenzende gebouwen kunnen hun perceel innemen tot aan de rooilijn. De verdichting gaat gepaard met een nieuw straatprofiel dat plaatsmaakt voor waterbuffering.

De eerste initiatieven vormen de kiemen voor verdere verdichting. Er wordt een ***verdichtingslast*** ingesteld zodat er bij elk nieuw, verdicht project een deel van de meerwaarde kan geherinvesteerd worden in de buurt. Er gaat aandacht naar het ontwikkelen van collectief groen, de aanleg van speeltuinen, nieuwe doorsteken en verbindingen,…

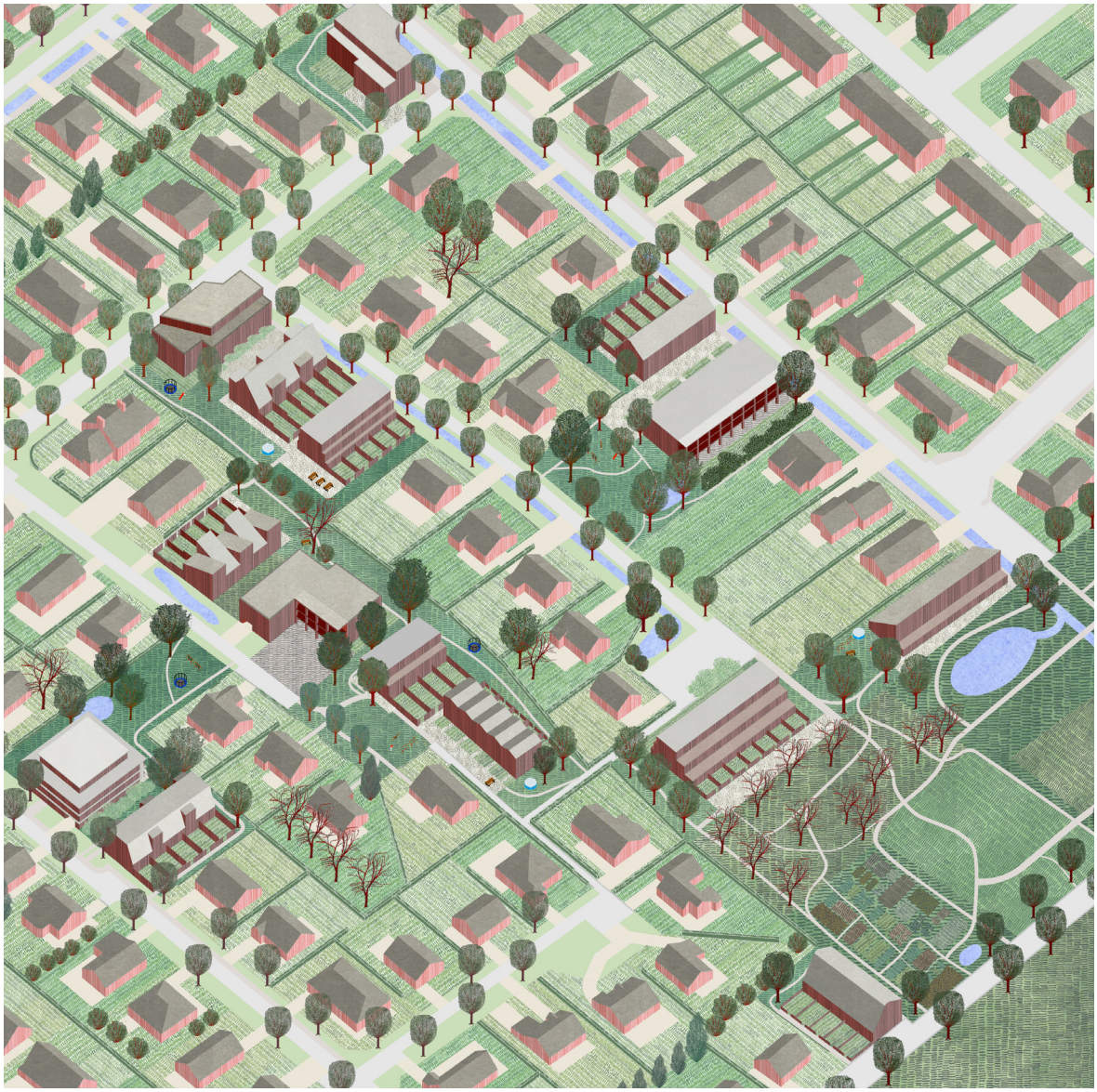
Perceeloverschrijdende projecten worden extra gestimuleerd. Deze initiatieven krijgen een juridische uitzonderingspositie en mogen bijvoorbeeld dichter tegen de perceelsgrenzen bouwen of een hogere dichtheid realiseren. De financiële haalbaarheid van verdichtingsprojecten kan geoptimaliseerd worden bij ontwikkelingen op twee à drie percelen. Geïnteresseerde bewoners vinden elkaar op info avonden over juridische tools zoals de grondenbank.

Om de graduele verdichting permanent te begeleiden en overzicht over de kwaliteit te bewaken, wordt er met naburige gemeentes een ***kwaliteitskamer*** opgericht die beoordelingskaders en processen opstelt om nieuwe projecten vlot te begeleiden.

Na verloop van tijd is de wijk al een heel stuk verdicht. De groene, publieke structuur creëert nieuwe assen doorheen de wijk. De originele, versnipperde opbouw heeft een open karakter gekregen en wordt doorwaardbaar voor voetgangers en fietsers. Er ontstaat ***een nieuw, gestructureerd landschap.***

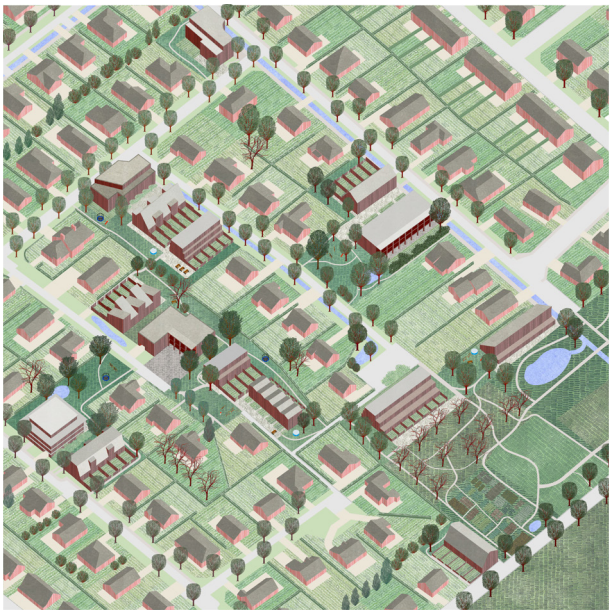
De mentaliteit en bouwcultuur binnen de wijk veranderen. De ‘ideale’ verdichtingsgraad is bereikt. Wanneer er verder verdicht wordt, zullen de voorzieningen in de directe omgeving van de wijk sterk moeten uitbreiden. De gemeente wil het transformatieproces afremmen maar dit blijkt niet evident.

“Er ontstaat een interessant nieuw landschap van private en collectieve ruimtes. De aaneengesloten collectieve tuinen en het verzachte publiek domein zorgen samen voor een aantrekkelijke parkachtige leefomgeving.”









Een ontwerpfilosofie voor de nieuwe verkaveling

De verkaveling is geen homogeen gegeven. Locatie, kavelgrootte en dichtheid bepalen de ruimtelijke structuur van een woonwijk. Dit maakt van het verdichtingsvraagstuk ook een sterk ruimtelijk vraagstuk. Er is niet één ideale transformatie die toepasbaar is op elke situatie. Er is niet één ontwerpoplossing voor de nevelstad. Hier willen we de incrementele ontwikkeling van de verkaveling voorstellen als een plausibel scenario om een nieuw stedelijk woonlandschap te creëren.

Met die incrementele aanpak zoeken we aansluiting bij een aantal typische principes van de verkaveling. Initiatief zit in de verkaveling vast op de kavel, en een verdeelde eigendomsstructuur. Particulier initiatief komt er samen in een stedelijk 'landschap' dat vooral gebaseerd is op afstandsregels, hellingsgraden, regels over de inrichting van de perceelsgrens en afspraken wat wel en niet mag in de voortuin. Die regels samen bepalen de minimale coherentie van een op privacy gesteld woonlandschap. In een herontwikkelingsscenario zullen die (on)geschreven regels mee moeten evolueren. Dat kan niet zonder een reflectie over hoe die omgeving er met elke nieuwe stap bij zal liggen; hoe op elk moment de leefbaarheid voor iedereen gerespecteerd blijft en tegelijk nieuwe condities en nieuwe woonvormen in de verkaveling kunnen worden opgenomen; hoe een wereld gebaseerd op gelijkheid kan leren omgaan met verschil.

Dergelijke benadering vraagt niet om grote algemene principes, maar vooral om veel zorg en precies ontwerpwerk die de ruimte voor ontwikkeling vrijspeelt en kwalitatief invult.

Deze ontwikkelingslogica heeft nood aan een duidelijke ontwerpfilosofie die vertrekt van het bestaande visuele script van de verkaveling. Een ontwerp houding die zich ent op de regels van de goede ruimtelijke ordening. Een benadering die het woonlandschap aanpakt vanuit een compositorische blik waar overgangen, schaalverschillen, dieptewerking, proportie en beleving centraal staan. Waar privacy gerespecteerd wordt. Waar afstanden en zichtlijnen bewaard blijven. Zo ontstaat stap voor stap een nieuwe, stedelijke woonomgeving binnen de context van de klassieke verkaveling.

De incrementele transformatie van een verkaveling moet ondersteund worden door een sterk lokaal beleid. Stedenbouwkundige regels en voorschriften kunnen deze ontwerpvisie ondersteunen. Een doordachte stedelijke regie moet de visuele en esthetische kwaliteiten van de verkaveling bewaken. Een duidelijk vergunningsbeleid kan wanpraktijken voorkomen. De incrementele groeilogica slaagt alleen wanneer ontwerpers, ontwikkelaars en lokale ambtenaren samen werken aan een nieuwe stedelijke ontwerpattitude.



Een appartementsgebouw genesteld in het groen, Hottingen, Zürich, EMI architekten



Aan de rand van de gemeente ligt een sociale huurwijk. Deze woningen zijn dringend aan renovatie toe. De wijk grenst aan een waterziek gebied.

De grote beweging

Aan de rand van de gemeente ligt een drukke provinciale weg met daarachter een industrieterrein grenzend aan het water. Dit gebied kampt met een groot overstromingsrisico. De gemeente besluit om een aantal percelen als waterziek te definiëren. Deze grote, onbebouwde percelen grenzen aan een huurwijk in handen van een sociale huisvestingsmaatschappij. De woningen zijn verouderd en energetisch niet meer performant. Ze zijn dringend aan renovatie toe. De sociale huisvestingsmaatschappij en de gemeente werken samen een nieuw masterplan uit. Hierin wordt ***problematisch ruimtebeslag*** *gesaneerd om ruimte te maken voor nieuwe ontwikkelingen.*

De gemeente wil de ***renovatie*** van de verouderde sociale woningen aangrijpen als hefboom om in deze wijk te verdichten en de levenskwaliteit te verhogen. Daarnaast moet de gemeente de komende jaren een groot aantal ***extra sociale woningen*** realiseren. Idealiter wordt hier geen nieuwe bouwgrond voor aangesneden. De gemeente toetst samen met een ontwerpteam, een aantal externe experten en de sociale huisvestingsmaatschappij verschillende mogelijkheden af. Kunnen een aantal problemen in één beweging, masterplan worden opgelost?

Er wordt een concreet project afgebakend en een ontwikkelingsfonds opgericht voor de transformatie van de wijk. Zowel de gemeente en de SHM dragen hiertoe bij. Er wordt vooropgesteld dat de nieuwbouwprojecten in de wijk ***een mix van sociale en private huurwoningen*** voorzien. Zo worden ook investeerders met privaat kapitaal aangetrokken.





De gemeente investeert in de waterzieke gronden en start met de aanleg van een park met waterbuffering. De SHM renoveert en verdicht de woningen grenzend aan de verkavelingswijk. De parkrand wordt dichter ontwikkeld met collectieve groenzones die het wonen en het park verbinden.

Een deel van de grondeigenaars van de waterzieke percelen aan de rand van de wijk stappen samen in een ***grondenbank***. De gemeente neemt een deel van de onderhouds- en beheerskosten van deze eigenaars over en legt dit vast in een convenant. De overige percelen worden door de lokale overheid opgekocht. Ondertussen wordt gestart met de aanleg van een ***padenstructuur en waterbufferingssysteem***.

Aan de rand van het toekomstige parkgebied worden een aantal woningen afgebroken. Er worden wedstrijden uitgeschreven voor kwalitatieve, innovatieve sociale huisvestingsprojecten die een nieuw imago kunnen geven aan de wijk. Een duidelijke link met de groene omgeving wordt vooropgesteld. Deze 'grotere' projecten worden afgewisseld met ***collectieve voorzieningen***, gedeeld parkeren, speeltuinen, een buurtboomgaard, bloemenvelden,... ***Onthardingssubsidies*** worden hier geïnvesteerd. De sociale woningen aan de rand van de verkavelingswijk worden op een kleinschaligere manier verdicht en energetisch performanter gemaakt. De buurt wordt denser maar krijgt tegelijk een veel hogere levenskwaliteit. Het voorzieningenniveau neemt toe, open verbindingen maken de wijk beter toegankelijk, het karakter van de wijk verandert.

Het park wordt via groene, zachte assen verbonden met achterliggende woonwijken. Het effect van het park is voelbaar tot diep in de gemeente en breidt zich steeds verder uit. De waterbuffering in het park strekt zich ook uit doorheen de wijk en langs de nieuwe ontwikkelingen. De open waterhuishouding zorgt voor collectieve regenwateropvang.

Tijdens de zomer leeft het park op. Er wordt gezwommen in de grote vijver, tijdelijke paviljoenen verzorgen avondconcerten en de BBQ's worden actief gebruikt.

"Problematisch ruimtebeslag wordt gesaneerd om plaats te maken voor innovatieve verdichtingsprojecten."



Het park vormt een groene long en buffer tussen het water, het industriegebied en de woonwijken. Langs het nieuwe recreatiegebied, in de grotere ontwikkelingen, worden lokale werkruimtes voorzien. Thuis werken kan nu ook samen in een groene omgeving. Alle collectieve voorzieningen zijn te voet en met de fiets vlot bereikbaar.







Het juridisch instrumentarium onder de loep

Via het doordacht inzetten van verschillende juridische instrumenten is het mogelijk om op lokaal niveau een regelgevend kader voor de herontwikkeling van verkavelingswijken in te richten.

Enerzijds faciliteert dit kader initiatieven die leiden tot een duurzame ontwikkeling van de wijk (en verhindert het waar mogelijk projecten die hier een negatieve impact op hebben), anderzijds bewaakt het kader de kwaliteit van de verschillende ontwikkelingen.

Instrumenten zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen (gebiedsgericht of thematisch), verkavelings- voorschriften, of stedenbouwkundige verordeningen kunnen eisen stellen aan wat ontwikkeld wordt binnen een bepaald gebied. Buiten wat maximaal mogelijk is, kunnen ook minimumeisen worden opgesteld. Eisen kunnen ook veranderen wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo kan aan een project met voldoende densiteit en een aangepast programma een afwijking op de algemeen geldende afstandsregel worden toegestaan.

Sinds 2017 is het eenvoudiger om verkavelingsvoorschriften aan te passen of te laten vervallen. Een verkavelingsvergunning kan worden bijgesteld of geheel of gedeeltelijk worden opgeheven door een RUP, op vraag van een kaveleigenaar of door de gemeente na verloop van 15 jaar. Deze bijstelling kan wel geweigerd worden wanneer de eigenaars van meer dan de helft of meer dan één vierde van de kavels bezwaar aantekenen.

Andere juridische instrumenten maken het mogelijk om op een alternatieve manier om te gaan met de bestaande eigendomssituatie. Eigenaars kunnen gronden inbrengen in een grondenbank of in een grondcoalitie (een contractuele variant van de grondenbank), waar de overheid al dan niet in participeert. Ook een recht van opstal en erfpacht bieden mogelijkheden om de eigendomsstructuur van een wijk klaar te maken voor herontwikkeling. Onteigening of het instellen van een voorkooprecht blijven natuurlijk ook middelen om als publieke overheid in te grijpen op de eigendomssituatie van een wijk.

De meerwaarde en de lasten die een herontwikkelingsproject met zich meebrengt kunnen met bestaande juridische tools lokaal vereffend worden.

Wanneer deze welomschreven zijn kunnen er belastingen of retributies geheven worden. Zo is het mogelijk om een belasting te heffen op de meerwaarde gerealiseerd door verdichting, op de bebouwing van binnengebieden of op leegstand. Retributies kunnen gevraagd worden voor bepaalde prestaties van de overheid zoals het gebruik van een buurtlokaal. Er kan gestipuleerd worden dat de opbrengsten van deze maatregelen gestort worden in een fonds dat de verdere ontwikkeling van de wijk mogelijk maakt. Bij het verlenen van een vergunning (dus bij een reeds vergunbare aanvraag) kunnen zogenaamde stedenbouwkundige lasten worden opgelegd. Deze lasten kunnen zowel financieel als in natura zijn. Om willekeur te vermijden, is het aangewezen om voor het opleggen van deze lasten een duidelijk kader op te stellen.



Dagverzorgingscentrum, Kortrijk, Sergison Bates Architects © Stefan Müller

Colofon

