

De federale staat als vastgoedmagnaat?

De herontwikkeling van het Belgische ambassadeterrein in Tokio (1960-2010)

Bram DE MAEYER

Abstract

Since the turn of the century, successive Belgian governments have increasingly sold assets of its real estate portfolio in order to balance the national budget. Against the backdrop of this domestic policy, the Belgian Ministry of Foreign Affairs launched an extensive redevelopment of its embassy premises in Tokyo in 2006. This article questions to what extent financial triggers incentivised the Ministry of Foreign Affairs to launch this building project in Tokyo and identifies the ramifications of these financial concerns on the design of the new embassy that emerged from this redevelopment. Therefore, this research calls upon a wide variety of sources such as archival records, parliamentary debates, memoirs of diplomats and press articles.

INLEIDING

Sinds het begin van de twintigste eeuw hebben overheden in toenemende mate geopteerd om ambassadegebouwen op te trekken in alle uithoeken van de wereld. In architecturale termen verwijst een ambassade naar het gebouw of de constellatie van gebouwen waarin de hoogste diplomatieke vertegenwoordiging van een zendende staat bij een ontvangende staat is gehuisvest.¹ Een ambassade bestaat traditioneel uit een residentie waarin de ambassadeur en diens gezin hun intrek nemen gedurende zijn/haar ambassadeurschap en een kanselarij waar de kantoren van het ambassadepersoneel en in sommige gevallen de visumsectie zijn ondergebracht.

Binnen het architectuurhistorisch onderzoek naar deze diplomatieke bouwwerken lichten onderzoekers steevast vier determinanten uit die het ontwerp van ambassadegebouwen sturen: representatieve ambities, accommodatienoden, veiligheidsoverwegingen en het financiële luik. De representatieve ambities hebben tot dusver op de meeste aandacht kunnen rekenen in studies gewijd aan het ontwerp van ambassadegebouwen. Met overheden in de rol van zowel bouwheer als eindgebruiker van deze diplomatieke gebouwen belichten architectuurhistorici of en in welke mate zendende staten architectuur inschakelen als een instrument van nationale representatie op buitenlands

¹ G.R. BERRIDGE en LORNA LLOYD, *The Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, p. 134.

grondgebied.² Zo illustreert architectuurhistorica Jane C. Loeffler hoe het US State Department doelbewust een beroep deed op gerenommeerde modernistische architecten zoals Walter Gropius en Marcel Breuer om nieuwe ambassades te ontwerpen in de jaren '50 en '60. Tegen de achtergrond van de culturele wapenwedloop met de Sovjet-Unie ambiëerden de Verenigde Staten om zich aan de hand van modernistische ambassadegebouwen te poneren als de progressieve en democratische grootmacht bij uitstek.³

De tweede determinant omvat de accommodatienoden van de ambassadeur en zijn/haar diplomatieke staf die mede het ontwerp beïnvloeden. Het klassieke voorbeeld bestaat uit een diplomatieke vertegenwoordiging van de zendende staat die aan politiek-economisch belang wint. De personeelsbezetting stijgt en de zendende staat heeft nood aan meer kantoorruimte. Met de dominante positie van de Verenigde Staten in de naoorlogse wereldorde opteerden meerdere landen van het kapitalistische blok om ruime kantelarijen op te trekken in Washington D.C. Architectuurhistoricus James Stourton toont aan dat een nijpend gebrek aan kantoorruimte in de Britse ambassade in Washington D.C. anno 1955 de primaire reden was om een nieuwe kantelarij te bouwen in de toenmalige *Caput Mundi*.⁴

Met de groeiende terroristische dreiging jegens diplomaten vanaf de jaren 1970 vormt het veiligheidsaspect een derde determinant die zendende staten ertoe aanzet om een nieuwe ambassade op te trekken.⁵ Een van de meest markante voorbeelden betreft de bomaanslagen van Al-Qaeda van 1998 waarbij de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania tot puin werden herleid. Dit zette het US State Department ertoe het *Standard Embassy Design*-programma in het leven te roepen waarbij de meest kwetsbare ambassadegebouwen werden omgevormd tot haast versterkte burchten bewaakt door elitetroepen.⁶

De vierde en laatste determinant behelst het financiële luik. Zoals het geval is bij het ontwerp van ieder overheidsgebouw, moet een ministerie van buitenlandse zaken bij de bouw van een ambassade rekening houden met de financiële klijtlijnen waarbinnen moet gebouwd worden. Veelal wordt het financiële aspect in de literatuur weggezet als een belemmerende of haast tegenwerkende factor. Getuigenissen van diplomaten versterken dergelijke aannames. Zo herinnert de Belgische ambassadeur Jan Hollants Van Loocke zich in zijn

² LUCAS ELMENHORST, *Kann mann national bauen? Die Architektur der Botschaften Indiens, der Schweiz Und Grossbritanniens in Berlin*, Gebr. Mann, 2010.

³ JANE C. LOEFFLER, *The Architecture of Diplomacy: Building America's Embassies*, New York: Princeton Architectural Press, 1998, p. 260-281.

⁴ JAMES STOURTON, *British Embassies. Their Diplomatic and Architectural History*, London: Frances Lincoln, 2017, p. 205.

⁵ LINDA S. FREY en MARSHA L. FREY, *The History of Diplomatic Immunity*, Ohio: Ohio State University Press, 1999, p. 479.

⁶ LOEFFLER, *The Architecture of Diplomacy*, p. 263.

memoires de vele financiële discussies die hij had met de architect die de nieuwe ambassade ontwierp in New Delhi eind jaren 1970:

‘De talloze en epische discussies met Satish Gujral, de Indiase architect van het ambassadegebouw, bieden op zichzelf al stof voor een roman. [...] Het was vaak met spijt in het hart dat wij hem in zijn creatieve vaart moesten afremmen met armzalige budgettaire argumenten die hem zo bekrompen toeschenen als ze voor ons dwingend waren.’⁷

Niettegenstaande dat financiële bekommernissen ontegensprekelijk de bouw van ambassades heeft bemoeilijkt, ambieert dit artikel om dit beeld bij te stellen door een nieuw licht te werpen op de financiële determinant.

In hoogst uitzonderlijke gevallen kan een geldgebrek bij de overheid paradoxaal genoeg juist de aanzet zijn om over te gaan tot de bouw van een nieuwe ambassade. Tegen de achtergrond van een controversieel federaal vastgoedbeleid waarbij overheidsgebouwen werden verkocht om begrotingstekorten te dichten, bespreekt dit artikel een voorbeeld van een dergelijk diplomatiek project: de herontwikkeling van het Belgische ambassadeterrein in Tokio midden jaren 2000. Deze case study illustreert hoe de geldnood van de federale overheid niet alleen aanleiding heeft gegeven tot deze herontwikkeling, maar eveneens het ontwerp van de nieuwe ambassade danig heeft beïnvloed. De financiële determinant heeft met name een invloed gehad op de bouwvolumes van de nieuwe ambassade in Tokio en haar relatie tot de publieke ruimte. Hiervoor wordt het ontwerp van de ambassade uit 2010 in een comparatief luik geplaatst met het vorige ontwerp uit 1960, dat eerst zal behandeld worden. Dit onderzoek steunt hiervoor op een gevarieerd bronnencorpus bestaande uit overheidsdocumentatie, parlementaire debatten, memoires en persartikels.

DE BELGISCHE AMBASSADE IN TOKIO: ‘HET LOCH NESS MONSTER VAN DE WETSTRAAT’

De ontstaansgeschiedenis van de Belgische ambassade in Japan is een gevolg van de martelarenrol die ‘Poor Little Belgium’ internationaal kreeg toebedeeld tijdens de Eerste Wereldoorlog. Als blijk van waardering voor de Belgische houding tijdens de oorlog verhoogde het Japanse Keizerrijk zijn diplomatieke vertegenwoordiging in Brussel tot een ambassade in 1921.⁸ Op grond van wederkerigheid – een grondbeginsel van de moderne diplomatie – verhoogde het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken op zijn beurt de status van de le-

⁷ JAN HOLLANTS VAN LOOCKE, *Vogelvrij: Herinneringen van een diplomaat*, Leuven: Van Halewyck, 1999, p. 183-184.

⁸ RIK COOLSAET, VINCENT DUJARDIN en CLAUDE ROSENS, *Buitenlandse Zaken in België: Geschiedenis van een Ministerie, zijn diplomaten en consuls van 1830 tot vandaag*, Tiel: Lannoo, 2014, p. 148-149.

gatie in Tokio tot de rang van ambassade. Om deze verhoogde diplomatieke status in de verf te zetten ambieerde de toenmalige Belgische ambassadeur Albert de Bassompierre om te verhuizen naar een meer majestueuze residentie in Tokio. In deze context overtuigde hij zijn meerderen in Brussel om de privéwoning van de voormalige Japanse premier graaf Katō Takaaki aan te kopen in 1928. Takaaki's eclectische residentie bestaande uit Engelse en Japanse stijlelementen was omringd door 'un beau jardin de près d'un hectare' gelegen in de prominente Chiyoda wijk, aldus de Bassompierre in zijn memoires.⁹ Deze wijk vormt tot op vandaag het politieke hart van Tokio waar eveneens het keizerlijke paleis, verschillende overheidsinstellingen en ambassades gelokaliseerd zijn. Na de aankoop van het domein bouwde de Belgische staat in 1929 nog een kanselarijgebouw en extra diplomatenwoningen op het domein van 8300 m². Deze extra gebouwen zorgden ervoor dat België tegen 1930 beschikte over 'une ambassade tout à fait au point, où tout le service et tout le personnel ont des locaux appropriés et confortables dans un excellent quartier de la ville', aldus de Bassompierre.¹⁰ De Belgische diplomaten in Tokio konden echter maar korte tijd genieten van deze uitstekende accommodatie. Met de Japanse deelname aan de Tweede Wereldoorlog aan de kant van de Asmogendheden in december 1941 verbrak de Belgische regering de diplomatieke relaties met Japan waarna de ambassade in Tokio werd ontruimd. In de laatste oorlogsjaren werden de Belgische ambassadegebouwen met de grond gelijk gemaakt ten gevolge van de stelselmatige Amerikaanse luchtbombardementen op de Japanse hoofdstad.

In 1947 knoopte België weer diplomatieke relaties aan met de Aziatische eilandenaanstaat waarna het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1955 een financiële compensatie ontving van de Japanse overheid voor de geleden schade aan het ambassadecomplex. Deze compensatie fungeerde als stimulans om een nieuwe ambassade te bouwen op hetzelfde terrein in de Chiyoda wijk. De Belgische architect Hugo Van Kuyck werd onder de arm genomen om deze ambassade te ontwerpen in 1958. Op dat moment was Van Kuyck de huisarchitect van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zo ontwierp de architect eerder de kanselarij in Washington D.C. in het midden van de jaren vijftig.¹¹ Zijn ontwerp voor de Washington kanselarij vertoont trekken van gestript classicisme, een abstracte interpretatie van classicistische architectuur die verschillende Amerikaanse overheidsgebouwen kenmerkt. Door te kiezen voor een soortgelijke architecturale vormtaal, ambieerde Hugo Van Kuyck om het kanselarijgebouw te laten opgaan in de lokale context. Tevens zette hij

⁹ BARON ALBERT DE BASSOMPIERRE, *Dix-huit ans d'ambassade au Japon*, Brussel: Libris, 1943, p. 124.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ BRAM DE MAEYER, FREDIE FLORÉ en ANNE-FRANÇOISE MOREL, "Cementing the Transatlantic Alliance: The Construction of the Belgian Chancery in Washington, D.C. (1945-1957)", *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 52, 2021, p. 36-68.

sterk in op politiek-beladen elementen om de aanwezigheid van de Belgische diplomatie te accentueren. Een gesculpteerd wapenschild werd strategisch boven de hoofdingang geplaatst en materialen zoals Belgisch zwart marmer en Congolees hout decoreerden de lobby van het kanselarijgebouw.

Het ontwerp van de nieuwe ambassade in Tokio stond in schril contrast tot dat van het kanselarijgebouw in de Amerikaanse hoofdstad en van de vooroorlogse Belgische ambassadegebouwen in de Chiyoda wijk. In samenwerking met de Japanse architect Shiro Asabuki die naam maakte met zijn kwaliteitsvolle woningen in de Japanse hoofdstad, opteerde Van Kuyck voor een sober en veelal functioneel ontwerp voor de nieuwe Belgische ambassade dat in de lijn lag van het toenmalige discours over het moderne wonen en werken. Asabuki verwoordde deze keuze als volgt:

“In the old days, an Embassy always reminded us of a solemn and prestigious structure. Nowadays, rather than putting priority on expressing the solemn dignity and authority of a country, the buildings have gradually become functional and even to a certain extent economically efficient. The dignity of the buildings as such is an indispensable factor that does not change, but since the life-style of modern humans has changed, Embassies cannot stay behind.”¹²

In plaats van de ontwerpogave te benaderen als een vraagstuk van nationale representatie, legden Van Kuyck en Asabuki in eerste instantie de klemtoon op het creëren van een functionele woon- en werkomgeving voor Belgische diplomaten werkzaam in Tokio. Het smartengeld van de Japanse overheid zorgde voor een ruim budgettair kader dat Van Kuyck en Asabuki in staat stelden om een goed uitgeruste ambassade te ontwerpen en het domein van 8300 m² volledig te benutten. Conform de lokale bouwvoorschriften opteerde het architectenduo voor een laagbouw die aansloot bij de stedelijke context van dat moment. Het ontwerp van Van Kuyck en Asabuki bestond uit een compound waar verschillende residentiële en kantoorgebouwen werden opgetrokken als een homogeen geheel bestaande uit witte gevels, grote raampartijen en platte daken. Met deze architectuur onderscheidde de nieuwe Belgische ambassade zich van haar onmiddellijke omgeving die werd gekenmerkt door houten huizen met zadeldaken. Dit in combinatie met de omwalling van het ambassadeterrein maakte wel dat de Belgische ambassade op zichzelf terugplooidde op stedenbouwkundig vlak en geen interactie aanging met haar stedelijke omgeving.

¹² SOCHI NARAOKA, “140 Years History of the Belgian Embassy”, *Japan-Belgium Society*, 2010, p. 33.



Afbeelding 1: Luchtfoto van de Belgische compound in Tokio anno 1960 (FOD Buitenlandse Zaken, Archief Personeel & Organisatie, Dossier Tokio)

Het architectenduo besteedde eveneens aandacht aan het comfort en de privacy van de diplomatieke bewoners en bezoekers. Terwijl bezoekers de residentie en kanselarij langs aparte ingangen aan de straatkant konden betreden, waren deze secties van de ambassade aan elkaar verbonden opdat de ambassadeur zich vlot kon verplaatsen tussen zijn/haar woon- en werkomgeving. Voor de residentie werd een rotonde aangelegd met overdekte ingang opdat hoge gasten met alle egards konden worden ontvangen. Achter de centraal gelegen residentie werd een Japanse tuin aangelegd die dikwijls fungeerde als een pittoresk decor voor banketten en recepties. Om de privacy van de verschillende diplomatieke bewoners te verhogen, opteerden Van Kuyck en Asabuki om de verschillende gebouwen van elkaar af te schermen door muren en elke woning een aparte ingang te geven aan de straatkant. Afgaande op verschillende memoires van Belgische diplomaten maakten deze ruimtelijke indeling en de hoge mate van privacy de ambassade in Tokio tot een zeer geliefde post na de opening van de nieuwe compound in 1960.¹³ Waar het ambassadeurterrein werd geroemd door Belgische diplomaten als een comfortabele woon- en werkomgeving, werd het terrein *an sich* ook steeds waardevoller vanuit financieel

¹³ FREDDY COGELS, *Souvenirs d'un diplomate: Du gâteau avec les duchesses?* Brussel: Hervé Douchamps, 1983, p. 265; PATRICK NOTHOMB en JEAN-MARIE MERSCH, *Intolérance zéro: 42 ans de diplomatie*, Brussel: Racine, 2004, p. 292.

oogpunt. Eind jaren 1980 stegen de vastgoedprijzen in Japan continu wat ertoe leidde dat bouwgrond peperduur werd in een metropool als Tokio.¹⁴ Deze ontwikkeling ging niet onopgemerkt voorbij in Brussel waar er al snel plannen werden gesmeed om het ambassadeterrein ten gelde te maken. Dergelijke plannen kwamen voort uit de financiële malaise waarin het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken zich op dat moment bevond. Ten gevolge van de energiecrisis van de jaren 1970 steeg de Belgische staatsschuld zienderogen terwijl opeenvolgende begrotingen steevast rode cijfers optekenden. Deze preciaire situatie had desastreuze gevolgen voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat werd verplicht om te snoeien in zijn personeelsbestand en diplomatieke postennetwerk.¹⁵

In deze context kwam de Belgische ambassade in Tokio in het vizier van beleidsmakers in Brussel die poogden om een deel van het ambassadeterrein om te vormen tot een opbrengsteigendom. In deze optiek werd het Japanse architectenbureau Takenaka Komuten benaderd om een nieuwe ambassade te ontwerpen die eveneens zou bestaan uit te verhuren kantoor- en winkelruimte. In 1985 diende het Japanse architectenbureau een ontwerp in voor de herontwikkeling van het ambassadeterrein. Dit ontwerp speelde in op de fel gewijzigde stedenbouwkundige context van Tokio.

Ten gevolge van een tekort aan bouwgronden en een bijbehorende prijsstijging voor bouwpercelen, werd het stedelijke landschap van de Japanse hoofdstad anno 1985 in toenemende mate gedomineerd door wolkenkrabbers. Deze gewijzigde context vormde het uitgangspunt van Takenaka Komuten dat opteerde voor een bescheiden hoogbouw om zo meer aan te sluiten bij de gewijzigde stedelijke omgeving. Dit modern ogend H-vormig ontwerp met bandramen zou alle componenten van de ambassade onderbrengen in de westelijke vleugel en het centrale middenstuk terwijl de oostelijke vleugel zou bestaan uit te verhuren kantoor- en winkelruimte. Volgens kostenramingen van Takenaka Komuten zou België via deze huurinkomsten de algemene bouwkosten kunnen recupereren na een periode van 15 jaar.¹⁶ Hierna zou het Ministerie beschikken over een opbrengsteigendom die geld in het laatje zou brengen van de Belgische staat. Aanvankelijk had het Ministerie van Buitenlandse Zaken wel oren naar dit voorstel van Takenaka Komuten, maar doordat de Japanse vastgoedmarkt internationaal werd bestempeld als een economische zeepbel gingen deze plannen finaal niet door. Uiteindelijk barstte deze Japanse vastgoedzeepbel ook in 1992.

¹⁴ DAVID FLATH, *The Japanese Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2014, derde editie, p. 110.

¹⁵ COOLSAET, DUJARDIN EN ROOSENS, *Buitenlandse Zaken in België*, p. 379.

¹⁶ Archief Personeel & Organisatie van de FOD Buitenlandse Zaken, *Belgian Embassy Development Project Tokyo, Preliminary Proposal Takenaka Komuten* (1 October 1985), p. 57.



**Afbeelding 2: Maquette van Takenaka-Komuten uit 1985
(FOD Buitenlandse Zaken, Archief Personeel & Organisatie, Dossier Tokio)**

Hoewel dit voorstel niet werd uitgevoerd, doken er na 1985 meermaals geruchten op in de Wetstraat over een nakende verkoop van de Belgische ambassade in Tokio. Dergelijke geruchten werden veelal aangewakkerd door de oppositiepartijen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Indien oppositieleden niet onmiddellijk de herkomst van niet-fiscale overheidsinkomsten konden achterhalen, vroegen zij zich tijdens verschillende begrotingsdebatten af of deze inkomsten afkomstig waren van de verkoop van de ambassade in Tokio.¹⁷ Zodra de ware herkomst echter werd achterhaald, verdwenen de geruchten van een nakende verkoop weer even snel als ze waren opgedoken. Dit zette de krant *De Standaard* ertoe aan om de Belgische ambassade in Japan te bestempelen als het Loch Ness Monster van de Wetstraat dat om de zoveel tijd plots opduikt om daarna weer even snel te verdwijnen.¹⁸

DE PUBLIEK-PRIVATE HERONTWIKKELING VAN HET BELGISCHE AMBASSADEREIN

Met de federale parlementsverkiezingen van 1999 werd het politieke landschap in België danig herverkaveld. De christendemocraten werden na meer dan 40 jaar onafgebroken regeringsdeelname naar de oppositiebanken verwezen terwijl een onuitgegeven paars-groene (1999-2003) en later een paarse re-

¹⁷ Plenum, *Parlementaire Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Plenaire Vergadering van 6 november 1989, p. 45; Ibidem, Plenaire Vergadering van 5 oktober 1995, p. 4.; Ibidem, Plenaire vergadering van 17 juli 1996, p. 12.

¹⁸ *De Standaard*, *België breekt ambassade in Tokyo af*, 22 januari 2005, p. 12.

geringscoalitie (2003-2007) onder leiding van de liberale premier Guy Verhofstadt het roer overnam. Deze coalities kenmerkten zich door een resem aan linkse en rechtse economische recepten toe te passen gaande van verhoogde sociale uitgaven tot belastingverlagingen opdat zowel de socialisten als liberalen met dergelijke trofeeën konden uitpakken bij hun achterban. Wanneer tijdens begrotingscontroles echter bleek dat de regering de budgettaire teugels te veel had laten vieren, verkoos de federale ministerraad ervoor om in plaats van structurele maatregelen door te voeren meermaals over te gaan tot eenmalige ingrepen om tot een begrotingsevenwicht te komen.¹⁹ Zo deed premier Verhofstadt herhaaldelijk een beroep op eenmalige inkomstbronnen om begrotingsgaten dicht te rijden gaande van fiscale amnestierondes, privatisering van overheidsbedrijven tot de verkoop van overheidsgebouwen.

In deze context werden verschillende overheidsgebouwen zoals de Financietoren in Brussel verkocht aan vastgoedreuzen om deze daarna onmiddellijk weer te huren voor de lange termijn. Hoewel deze zogenaamde sale-and-lease-back operaties op korte tijd veel geld kunnen genereren, zijn deze vastgoedtransacties controversieel omdat deze op de lange termijn nefast zijn voor de overheidsfinanciën. Zo verkocht de federale overheid tussen 2001 en 2006 in totaal 86 gebouwen ter waarde van 1,3 miljard euro terwijl het totale huurbedrag voor deze panden tegen 2035 zou oplopen tot 1,7 miljard euro.²⁰ De ministeriegebouwen van Buitenlandse Zaken in Brussel ontsprongen deze dans niet. In 2004 verwierf de Belgische vastgoedgigant Cofinimmo de eigendomsrechten van het ministeriegebouw Egmont I en gronden gelegen op een boog-scheut van het Egmontpaleis. Deze vastgoedoperatie bracht 173,7 miljoen euro in het laatje van de federale overheid.²¹ De controversiële vastgoedstrategie om het overheidspatrimonium ten gelde te maken stopte echter niet aan de landsgrenzen. Zo dook het spreekwoordelijke monster van Loch Ness van de Wetstraat midden jaren 2000 weer op aan de regeringstafel: de mogelijke verkoop van de Belgische ambassade in Tokio. Met de heropleving van de Japanse vastgoedmarkt sinds 2004 en opeenvolgende begrotingstegenvallers nam de toenmalige buitenlandminister Karel De Gucht (VLD) de beslissing om het prominent gelegen ambassadeterrein in Tokio ten gelde te maken. Aanvankelijk werkte het Ministerie een plan uit waarin een deel van het 8300 m² grote domein in erfpacht zou worden gegeven aan een private ontwikkelaar. Met dergelijke constructie bleef de Belgische staat eigenaar van het terrein dat reeds sinds 1928 in haar bezit was terwijl de erfpachtconstructie de nodige inkomsten zou genereren over een lange periode.²²

¹⁹ ALAIN MOUTON, *'Het Geld is op' De financiële putten van België*, Antwerpen: Uitgeverij Vrijdag, 2017, 65.

²⁰ De Morgen, *Sale and lease back gebouwen kost overheid 1,7 miljard euro*, 5 februari 2010.

²¹ De Financieel-Economische Tijd, *Cofinimmo koopt complex Egmont I van Belgische staat*, 15 mei 2004.

²² Integraal Verslag Commissie Buitenlandse Zaken, vergadering van 9 maart 2005, p. 2.

Tegenvallende begrotingsprognoses stuurden deze plannen echter bij. Aan gezien de ontspoorde begroting onmiddellijk nood had aan ettelijke honderden miljoenen euro, gooide Buitenlandse Zaken het roer drastisch om. In plaats van een erfpacht, zou drie vierde van het terrein worden verkocht aan een private projectontwikkelaar terwijl op het resterende perceel een nieuwe Belgische ambassade zou worden opgetrokken. Kandidaat-ontwikkelaars moesten zowel de afbraakwerken, de huur van een tijdelijke ambassade als de bouw van de nieuwe ambassade financieren. In de gunningsprocedure blijkt erg duidelijk dat het financiële luik zwaarder doorwoog dan de kwaliteit van het ontwerp. De financiële kant werd gequoteerd op 60 punten terwijl de kwaliteit van het ontwerp slechts voor 40 punten telde.

Op 14 december 2006 kwam het Japanse zakenconsortium Mitsubishi-Takenaka als winnaar uit de bus met een totaalscore van 84/100. Deze Japanse projectontwikkelaar telde het astronomische bedrag van 419,6 miljoen euro neer waarmee het 6200 m² van het ambassadeterrein verwierf en de bouw van de nieuwe Belgische ambassade zou bekostigen op het resterende perceel van 2100 m². In de Kamercommissie Buitenlandse Zaken klopte buitenlandminister De Gucht zich op de borst na de ondertekening van het miljoenencontract. De gedeelte verkoop van het ambassadeterrein zou België in staat stellen om 29 miljoen euro te besteden aan de bouw van een nieuwe ambassade in Tokio en broodnodige renovatiewerken uit te voeren aan andere Belgische ambassades terwijl op de koop toe 390 miljoen euro aan inkomsten kon worden ingeschreven op de federale begroting. In feite werd dus slechts een fractie van de totale opbrengst geheinvesteerd in het diplomatieke patrimonium terwijl de overige 390 miljoen euro werd gebruikt om het falende begrotingsbeleid mee te maskeren. De christendemocratische oppositie bekritiseerde bij monde van Servais Verherstraeten (CD&V) deze beslissing van de paarse regering:

‘Indien duurzame middelen worden verkocht, zouden ze opnieuw in duurzame middelen moeten worden geïnvesteerd, zodat ze als het ware worden geheinvesteerd. Als ze echter worden gebruikt om lopende uitgaven te dekken en op die manier structurele problemen in onze budgettaire toestand te verdonkeremanen, zou ik dat betreuren. Als dat de louter finaliteit van een verkoopoperatie is, dan betreur ik verkoopoperaties.’²³

Volgens Verherstraeten was de gedeeltelijke verkoop van het ambassadeterrein in Tokio een zoveelste voorbeeld van het controversiële vastgoedbeleid van de toenmalige federale overheid. Niettegenstaande dat 390 miljoen euro aan inkomsten kon worden bijgeschreven op de federale begroting, hekelde hij

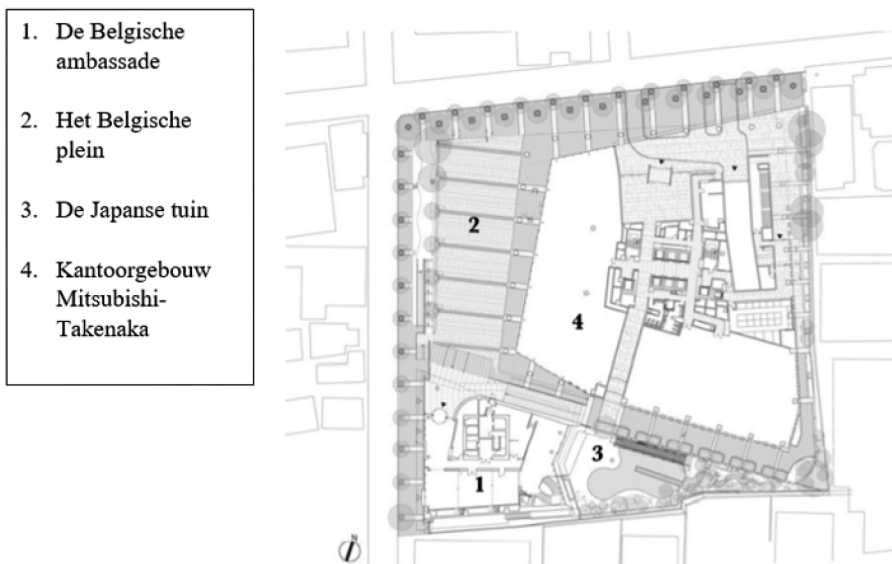
²³ Integraal Verslag Commissie Buitenlandse Zaken, vergadering van 9 januari 2007, p. 35.

het feit dat deze verkoop begrotingsgewijs slechts een tijdelijke oplossing was voor een structureel budgettair probleem. De Belgische staat kon de lap grond in Tokio logischerwijs maar eenmaal verkopen en het volgende jaar zou de overheid wederom 390 miljoen euro nodig om de begroting in evenwicht te brengen indien het beleid ongewijzigd blijft. In plaats van een lange termijn visie uit te bouwen, meende Verherstraeten dat de federale overheid stevast opteerde voor budgettair kunst- en vliegwerk waarbij het probleem voor zich werd uitgeschoven.

De gedeeltelijke verkoop van het ambassadeterrein *an sich* mag dan controversieel zijn geweest, maar wat voor een nieuw ambassadecomplex kreeg België ten gevolge van de herontwikkeling van het perceel? De Japanse projectontwikkelaar Mitsubishi-Takenaka nam hiervoor de gerenommeerde Japanse architect Noriaki Okabe onder de arm die jarenlang samenwerkte met de Italiaanse architect Renzo Piano, onder meer aan het ontwerp van het Centre Georges Pompidou in Parijs. In Japan ontwierp Okabe onder meer de internationale luchthaven van Kansai gelegen op een kunstmatig eiland, verschillende appartementsgebouwen en hoofdzetels van Japanse multinationals in Tokio. In de context van de herontwikkeling van het ambassadeterrein in de Japanse hoofdstad, diende Okabe zijn ontwerp voor te leggen aan het Brusselse architectenbureau Jaspers-Eyers dat optrad als technisch raadgever van het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken. Waar hun voorgangers Hugo Van Kuyck en Shiro Asabuki nog op gelijke voet samenwerkten eind jaren vijftig, waren de rollen anno 2007 anders verdeeld met Okabe als ontwerpende architect en Jaspers-Eyers als verdediger van de Belgische belangen. In een interview met *De Standaard* gaf de Belgische architect Jean-Michel Jaspers aan dat het even duurde voor hij gewend raakte aan de Japanse onderhandelingscultuur die haaks stond op de Europese manier van werken: “In eerste instantie gaven ze [Mitsubishi-Takenaka] je altijd gelijk, maar daarna kwamen ze stevast met bezwaren en mogelijke problemen op de proppen.”²⁴ Zoals verderop zal blijken, verliep deze Belgisch-Japanse samenwerking niet steeds van een leien dakje.

Zoals bij elk architectuurproject het geval is, moest Okabe voor de nieuwe Belgische ambassade rekening houden met de grootte van het bouwperceel dat hij tot zijn beschikking kreeg. In tegenstelling tot Van Kuyck en Asabuki moest Okabe het ten gevolge van de gedeelte verkoop met een beduidend kleiner perceel doen. Waar Mitsubishi-Takenaka 6200 m² van het voormalige Belgische ambassadeterrein in handen kreeg na de aankoop, bleef er nog een zuidelijk gelegen driehoekig perceel van 2100 m² over waarop de nieuwe Belgische ambassade moest worden gebouwd.

²⁴ De Standaard, *Ambassade van ons land is Belgisch en Japans*, 9 april 2010, p. 15.



Afbeelding 3: Planmatig overzicht van de herontwikkeling van het Belgische ambassadeterrein (FOD Buitenlandse Zaken, Archief Personeel & Organisatie, Dossier Tokio)

Bovendien kon Okabe niet ten volle gebruik maken van dit perceel aangezien het Ministerie de uitdrukkelijke eis had om voldoende ruimte te laten voor een tuin van 500 m². Geconfronteerd met een beduidend kleiner bouwperceel van nog maar 1600 m² en een uitgebreid bouwprogramma bestaande uit parkeerfaciliteiten, een multifunctionele ontvangstruimte, een kanselarij, kantoren voor de economische vertegenwoordigers van de regio's en diplomatenappartementen, ontwierp Okabe een compact torengedebou van acht verdiepingen. Hiermee sloot de nieuwe ambassade aan bij de stedenbouwkundige context van Tokio die werd gekenmerkt door hoogbouw. Hij opteerde voor een eigentijds architectuurontwerp dat zich danig afzette van het aanpalende kantoorcomplex dat Mitsubishi-Takenaka had neergepoot als investering om de aankoop van het Belgische ambassadeterrein mee terug te verdienen. De Japanse projectontwikkelaar bouwde een groot kantoorgebouw van tien verdiepingen met een totale oppervlakte van circa 30.000 m² aan te verhuren kantooruimte. Waar de Japanse projectontwikkelaar op zijn perceel een bouwvolume met een glazen façade heeft neergepoot dat steunt op pilotis, opteerde Okabe voor een statig ambassadegebouw om op te boksen tegen het beduidend groter en hoger bouwvolume van Mitsubishi-Takenaka. De façade van de Belgische ambassade wordt gekenmerkt door zijn opvallende compositie. De voorgevels aan de noord- en westkant zijn zeer gesloten terwijl de oost- en zuidgevel volledig open zijn en bestaan uit terrasruimte.



Afbeelding 4: De westelijke façade van de Belgische ambassade in Tokio (FOD Buitenlandse Zaken, Archief Personeel & Organisatie, Dossier Tokio)

Dit contrast geeft de façade een speels voorkomen dat de indruk wekt dat een deel van de façade de tand des tijds niet heeft doorstaan. Daarnaast wordt de overgang van de noordelijke naar de westelijke gevel gekenmerkt door een afgeronde hoek die in contrast staat tot de hoekige afwerking van het kantoorcomplex van Mitsubishi-Takenaka.

Het materiaal waaruit de façade is opgetrokken vormde lange tijd een twistappel in de discussies tussen Mitsubishi-Takenaka en Okabe enerzijds en Jaspers-Eyers en Buitenlandse Zaken anderzijds. Het was contractueel vastgelegd dat de façade uit mocca cream stenen – een beige gekleurde kalksteen uit Portugal – zou bestaan om de ambassade de nodige uitstraling te geven. In de finale uitwerking kwam het echter tot een zware botsing tussen beide partijen. Het Japanse team onder leiding van Okabe wilde de mocca cream stenen bij hun vaste leverancier in Shanghai aankopen, maar het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken meende samen met Jaspers-Eyers dat de kwaliteit van de stenen in Shanghai te wensen overliet en stelde voor om de stenen onmiddellijk aan te kopen in Portugal. Aangezien de aankoop in Portugal duurder

uitviel, was Mitsubishi-Takenaka categoriek tegen deze plannen waardoor het tot een heuse botsing kwam met Jaspers-Eyers. Het Brusselse architectenbureau deed een beroep op buitenlandminister De Gucht om de Japanners tot de orde te roepen. In een niet mis te verstane brief deed De Gucht zijn beklag over de gang van zaken:

“The proposals made by the design team remain far below the level of quality that was agreed upon in the contract. [...] I regret to say that all this is casting a shadow over our cooperation and we are seriously wondering whether we made the right choice when we awarded the sales contract to the MTOB [Mitsubishi-Takenaka-Okabe-Bank of Tokyo] consortium.”²⁵

Hoewel Mitsubishi-Takenaka uiteindelijk overstag ging, doken er nog twistpunten op. De Japanse projectontwikkelaar kon maar niet begrijpen dat Buitenlandse Zaken per se kogelwerend glas wilde plaatsen in de consulaire sectie van de ambassade terwijl de misdaadcijfers in Japan zo laag lagen.

Naast de bouw van de nieuwe ambassade was Okabe eveneens verantwoordelijk voor de aanleg van een plein dat passend werd omgedoopt tot *The Belgian Square*. De aanleg van deze publieke ruimte was een specifieke eis van



Afbeelding 5: Het Belgische ambassadegebouw (rechts) en het kantoorgebouw van Mitsubishi-Takenaka (links). In de voorgrond bevindt zich *the Belgian Square*

²⁵ Archief Personeel & Organisatie van de FOD Buitenlandse Zaken, Reconstruction of the Belgian Embassy in Tokyo, 24 August 2008, p. 1.

Buitenlandse Zaken om het ambassadeterrein tegen het afgesproken bedrag te verkopen aan Mitsubishi-Takenaka. Buitenlandse Zaken zag dit plein als een noodzakelijke ruimtelijke ingreep om haar nieuwe ambassadegebouw niet te laten verdrukken door het grote bouwvolume van het aanpalende kantorencomplex. Dit plein werd in verschillende ontwerpnota's van Buitenlandse Zaken gepercipieerd als de antichambre tot de ambassade die tevens het ontwerp van de ambassade mee heeft bepaald.²⁶ Zo is de hoofdingang van de ambassade georiënteerd richting *The Belgian Square*. Brussel beschouwde dit plein eveneens als een prestigeproject die de Belgische staat de nodige standing zou geven in de Japanse metropool. Waar de oude ambassade van Van Kuyck en Asabuki zich afsloot van haar onmiddellijke omgeving door middel van een omwalling, wilde Buitenlandse Zaken met de herontwikkeling van het ambassadeterrein een dialoog aangaan met de onmiddellijke omgeving van de nieuwe ambassade door middel van de aanleg van *The Belgian Square*. Aangezien publieke en groene ruimte schaars zijn in de dichtbebouwde Japanse metropool, zag het Ministerie het plein met bijbehorende groenaanleg als een statement dat België zelfs in een peperdure stad als Tokio tegemoet kwam aan de nood van de Japanse bevolking aan publieke ruimte.

De aanleg van het plein werd door Brussel niet enkel gezien als een gebaar naar de lokale bevolking toe, maar eveneens als een opportuniteit om de Belgische aanwezigheid in Tokio te accentueren. Buitenlandse Zaken en Jaspers-Eyers kozen om een Belgische toets toe te voegen in de aanleg van het plein door het te betegelen met blauwe hardsteen uit Doornik. Dit leidde wederom tot verhitte discussies met Mitsubishi-Takenaka die het plein wilde betegelen met zwart graniet uit Zimbabwe. Brussel drukte echter zijn wil door en argumenteerde dat het plein moest aangelegd worden met materialen die expliciet aan België zouden refereren. Deze keuze is erg opvallend aangezien Okabe dergelijke richtlijnen niet kreeg opgelegd in het ontwerp van de nieuwe Belgische ambassade. Waar de ambassadearchitectuur nauwelijks refereert aan België, werd bij de aanleg van het plein danig geïnvesteerd in expliciete nationale referenties. Financiële drijfveren hebben de Belgische ambassade dan wel verdrongen naar een beduidend kleiner perceel, maar de daaruit voorkomende herontwikkeling was een geslaagde strategie die de zichtbaarheid van België in Tokio danig heeft vergroot.

Tijdens de plechtige opening van het nieuwe ambassadegebouw op 8 april 2010 waren het ironisch genoeg premier Yves Leterme (CD&V) en buitenlandminister Steven Vanackere (CD&V) die het lintje mochten doorknippen, nota bene twee zwaargewichten van de politieke partij die zich in 2007 fel verzette tegen het mechanisme van verkopen en herbouwen in Tokio.

²⁶ Archief Personeel & Organisatie van de FOD Buitenlandse Zaken, Meeting Minutes of the Work Session in Brussels, 26 February 2008, p. 2.

CONCLUSIE

Waar voorgaand onderzoek de financiële determinant veelal heeft weggezet als een remmende factor in de bouw van nieuwe ambassades, heeft deze case study met de bespreking van de herontwikkeling van het Belgische ambassadeterrein in Tokio dit beeld helpen bijstellen. In welbepaalde gevallen kunnen budgettaire beweegredenen juist de stimulans zijn om tot bouwen over te gaan. De herontwikkeling van het Belgische ambassadeterrein vormt een uniek voorbeeld waarbij de financiële determinant zowel de bouw van een nieuwe ambassade heeft geïnstigeerd als een wezenlijke impact heeft gehad op het ontwerp van deze ambassade. Uiteraard vormt het financiële aspect zeker niet de enige determinant in de bespreking van de architectuur van ambassades, maar wel een belangrijke om in dit specifieke geval het bouwvolume en de ontwerpbeslissingen inzake de ruimtelijke inplanting ten volle te kunnen begrijpen.

Met de herontwikkeling van het domein in Tokio, werd de ambassadecom-pound uit 1960 qua bouwvolume omgevormd tot een torengedouw dat nauwer aansluit bij de hedendaagse stedenbouwkundige context in Tokio. Het ontwerp speelt hiermee in op actuele vraagstukken zoals het zorgvuldiger omspringen met ruimte in dichtbevolkte steden, wat tevens ook tot uiting komt met de aanleg van een plein dat tegemoet komt aan de nood aan publieke ruimte in een metropool zoals Tokio. *The Belgian Square* fungeert als een prestigeproject dat de Belgische aanwezigheid in de Japanse hoofdstad qua naam en materiaalkeuze accentueert.

Deze herontwikkeling heeft echter ook een keerzijde. Ten gevolge van een falend binnenlands begrotingsbeleid, verkocht Buitenlandse Zaken een groot deel van het ambassadeterrein. In plaats van deze financiële middelen integraal te herinvesteren in het diplomatieke patrimonium van België, werd het overgrote deel van deze opbrengst gebruikt om het begrotingsgat te dichten. Dit weerhield de overheid ervan om structurele maatregelen te nemen waardoor de regeringstop het probleem voor zich uitschoof tot de volgende begrotingscontrole.

De tendens om het ambassadepatrimonium ten gelde te maken zet zich tot op vandaag onverminderd voort. Waar de gedeeltelijke verkoop van het ambassadeterrein in Tokio de Belgische ambassade heeft ondergebracht in een modern gebouw met opvallende architectuurelementen, zijn er recent minder geslaagde vastgoedoperaties uitgevoerd door Buitenlandse Zaken waar België aan representatie heeft ingeboet. In 2019 werd het statige kanselarijgebouw in Washington, D.C. van Hugo Van Kuyck verkocht aan de Vietnamese overheid voor 23 miljoen dollar waarna de Belgische kanselarij verhuisde naar een anoniem kantoorgebouw. Met de huidige budgettaire malaise rijst de vraag in hoe-

verre het ambassadepatrimonium nog verder zal worden blootgesteld aan dergelijke vastgoedoperaties en wat de impact daarvan zal zijn op het representatieve karakter van de Belgische diplomatieke architectuur in het buitenland.