

**BELEID VOOR BEDRIJVENTERREINEN  
IN  
VLAANDEREN, DUITSLAND,  
VERENIGD KONINKRIJK EN FRANKRIJK**

**S t o g o**  
onderzoek + advies

Utrecht, september 2007

Erwin Gorter

Han Olden



## INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING .....	5
2.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	7
2.1	Conclusies .....	7
2.2	Aanbevelingen .....	13
3.	VLAANDEREN.....	19
3.1	Planningsopgave .....	19
3.2	Planningstelsel.....	21
3.3	Herstructureringsopgave .....	22
3.4	Intergemeentelijke samenwerking .....	24
3.5	Uitvoering.....	24
3.6	Instrumentarium .....	25
4.	DUITSLAND .....	29
4.1	Planningsopgave .....	29
4.2	Planningstelsel.....	30
4.3	Herstructureringsopgave .....	31
4.4	Intergemeentelijke samenwerking .....	32
4.5	Uitvoering.....	32
4.6	Instrumentarium .....	33
5.	VERENIGD KONINKRIJK.....	35
5.1	Planningsopgave .....	35
5.2	Planningsstelsel.....	36
5.3	Herstructureringsopgave .....	38
5.4	Intergemeentelijke samenwerking .....	39
5.5	Uitvoering.....	39
5.6	Instrumentarium .....	39
6.	FRANKRIJK .....	41
6.1	Planningsopgave .....	41
6.2	Planningstelsel.....	41
6.3	Herstructureringsopgave .....	44
6.4	Intergemeentelijke Samenwerking .....	45
6.5	Uitvoering.....	45
6.6	Instrumentarium .....	46
	LITERATUUR.....	47



## 1. INLEIDING

Het beleid voor bedrijventerreinen staat de laatste jaren volop in de belangstelling. De nog altijd grote vraag naar nieuwe bedrijfspanden is hiervoor de belangrijkste aanleiding. Nog sterker dan op de kantorenmarkt het geval is, richten gebruikers van bedrijfsruimten zich op nieuwbouw. De meest gangbare manier voor een ondernemer om nieuwbouw te realiseren, is het kopen van een bouwrijpe kavel op een bedrijventerrein en in eigen beheer een bedrijfspand te laten bouwen. Dit leidt tot aanhoudend hoge uitgiften op nieuwe bedrijventerreinen. Tegelijkertijd neemt het areaal aan verouderde bedrijventerreinen gestaag toe. Het achterstallige onderhoud in het openbare gebied en de snel groeiende leegstand in incurante bedrijfsgebouwen vormen op veel oudere bedrijventerreinen een probleem. De Nota Ruimte en het Actieplan Bedrijventerreinen hebben in 2004 gekozen voor een dubbelstrategie. Die bestaat tot 2020 uit de aanleg van 23.000 hectare nieuw bedrijventerrein om te voorzien in de vraag naar nieuwbouw en de herstructurering van ruim 20.000 hectare verouderd bedrijventerrein.

De wijze waarop de nieuwbouw tot stand moet komen, staat echter ter discussie. Zo stellen instanties als Natuur en Milieu en de Vereniging Milieudefensie, dat een groot gedeelte van de vraag kan worden opgevangen door beter gebruik te maken van bestaande bedrijventerreinen. Provincies en gemeenten beroepen zich bij hun keuze voor nieuwe bedrijventerreinen echter op gangbare schattingen van experts, die stellen dat de ruimtewinst van herstructurering relatief beperkt is. Een complicerende factor hierbij is, dat de uitvoering van de herstructureringsopgave moeizaam verloopt. Uit gegevens van het nationale informatiesysteem voor bedrijventerreinen IBIS blijkt dat sinds 1990 de herstructurering van gemiddeld slechts 175 hectare per jaar is afgerond. Recente ervaringen met de voortgang van de regeling van topprojecten van het ministerie van Economische Zaken wijzen er overigens op dat het beschikbaar stellen van financiën op de betrokken terreinen een impuls geeft aan de uitvoering.

In een advies over werklandschappen concludeert de VROM-raad (2006) dat een betere koppeling tussen de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructureringsopgave nodig is. De aanleg van een overmaat aan nieuwe bedrijventerreinen zal de uitvoering van de herstructureringsopgave belemmeren, omdat doorstroming zal optreden van de bestaande bedrijventerreinen naar nieuwe bedrijventerreinen. Volgens de VROM-raad is de huidige wijze van planning van bedrijventerreinen achterhaald. De VROM-raad presenteert daarom een drieslag voor nieuw beleid die bestaat uit:

- een nieuwe manier van werken (integraal en vraaggericht; afstappen van het concept bedrijventerrein);
- een nieuwe aanpak (regionale strategie);
- een nieuwe rolverdeling (meer markt andere overheid).

Tijdens de behandeling van het advies van de VROM-raad in de Tweede Kamer hebben de ministers van VROM en van Economische Zaken toegezegd ook over de grens te kijken naar het actuele nationale instrumentarium en naar de taakverdeling tussen de verschillende overheden. Als voorbeelden kwamen in de discussie naar voren de

leegstandsheffing in Vlaanderen en de betrokkenheid van de Kamers van Koophandel in Frankrijk bij de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen.

Dit rapport doet verslag van het aan de Tweede Kamer toegezegde onderzoek. Centraal staat de vraag of in het buitenland relevante voorbeelden van beleid of instrumenten bestaan die in Nederland toepasbaar zijn bij de door de VROM-raad voorgestelde koerswijziging van het beleid. Het onderzoek heeft een signalerende functie. Het gaat om het inventariseren van kansrijk beleid en kansrijke instrumenten die een rol kunnen spelen in het herijken van het beleid. Het gaat vooral om beleid en instrumenten, die gericht zijn op het optimaal functioneren van de markt voor bedrijventerreinen en die bijdragen aan slim en zuinig omgaan met de ruimte. Waar mogelijk geeft het onderzoek een globale inschatting van de mogelijke effecten van de desbetreffende instrumenten. Doel van de inventarisatie is bijdragen aan de discussies over het herijken van het beleid voor bedrijventerreinen. Een beoordeling van de financiële, bestuurlijke en juridische haalbaarheid van de instrumenten valt buiten het aandachtsveld van dit onderzoek. Hiervoor is diepgaander vervolgonderzoek nodig.

Het onderzoek heeft betrekking op ervaringen in Vlaanderen, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. De gegevens in het rapport zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, documentenanalyse en door deskundigen uit de verschillende landen verstrekte informatie. Bij het uitvoeren van het onderzoek moet rekening worden gehouden met de bestuurlijke indeling in de verschillende landen. Als het gaat om de inzet op de verschillende overheidsniveaus zijn om een voor Nederland relevante vergelijking te kunnen maken drie niveaus in de beschouwing betrokken: nationaal, intermediair en lokaal. Bij de behandeling van het planningsstelsel is steeds per land aangegeven welke bestuurslaag tot welk niveau wordt gerekend. Op voorhand is van belang te melden, dat we het Gewest Vlaanderen als 'nationale overheid' in Vlaanderen beschouwen en de deelstaten als nationale overheid in Duitsland.

Bij de inventarisatie ligt het accent op beleid en instrumenten die bijdragen aan:

- een evenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod op de markt voor bedrijventerreinen;
- het daadwerkelijk uitvoeren van de herstructurering van bedrijventerreinen;
- het tegengaan van leegstand op bedrijventerreinen;
- intergemeentelijke samenwerking.

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Samen met de inleiding vormt het de management-samenvatting van dit rapport. Een nadere toelichting op de onderzoeksresultaten is gegeven in de hoofdstukken 3 t/m 6 met de bevindingen voor de verschillende landen. Wij danken prof.dr. B. Needham, emeritus hoogleraar aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, prof. dr. R. Verhage van het 'Institut d'Urbanisme de Lyon' en de heer B, Candaele van het Gewest Vlaanderen voor hun commentaar op eerdere versies van dit rapport en voor de door hen verstrekte informatie.

## 2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 2.1 Conclusies

Dit hoofdstuk presenteert de belangrijkste resultaten van het onderzoek. Hoewel op grond van het beschikbare materiaal in het buitenland geen uitspraken zijn te doen over de effecten van beleid en beleidsinstrumenten in de ons omringende landen, geven de geconstateerde verschillen toch voldoende stof tot nadenken over ontwikkeling van bedrijventerreinen in ons land.

In het onderzoek is het proces om te komen tot de uitgifte van bedrijventerreinen opgedeeld in twee hoofdfasen:

- *planning en programmering*: hieronder vallen het formuleren van beleid, het ramen van de vraag, het aanwijzen van locaties, het toekennen van kwaliteitsprofielen aan locaties, het faseren van de realisatie van plannen in de tijd en het opstellen van bestemmingsplannen.
- *ontwikkeling en uitgifte*: hieronder vallen het verwerven, het bouwrijp maken, het uitgeven van bouwrijpe kavels en het beheren van uitgegeven bedrijventerreinen.

In Nederland ligt het zwaartepunt van de taken bij de gemeenten, die zowel een groot gedeelte van de planning en programmering, als de ontwikkeling en uitgifte voor hun rekening nemen. De betrokkenheid van het rijk beperkt zich tot de hoofdlijnen van het beleid en tot een nationale raming van de vraag. De provincies richten zich vooral op het ramen van de vraag, het aanwijzen van locaties en het stimuleren van regionale afstemming bij planning en programmering. Wat betreft herstructurering van bedrijventerreinen steunen rijk (via de subsidie voor topprojecten) en provincies (via provinciale fondsen) projecten financieel.

In de analyses van de planning in de omringende landen is een vergelijking gemaakt met de Nederlandse aanpak en zijn relevante uitwerkingen van beleid en beleidsinstrumenten in beeld gebracht. Een samenvatting van de belangrijkste verschillen tussen de landen is gegeven in tabel 1.

#### Algemeen

1. De beleidsdoelstellingen zijn in hoge mate vergelijkbaar. In alle landen staat het scheppen van voldoende ruimte voor economische groei c.q. groei van de werkgelegenheid voorop. Daarnaast spelen doelstellingen als duurzaamheid, zorgvuldig ruimtegebruik en beperken van ruimteclaims in de landelijke gebieden.
2. Evenals in Nederland lijkt de aandacht voor bedrijventerreinen binnen de ruimtelijke ordening beperkt in vergelijking met andere beleidsvelden. De aandacht voor de planning van nieuwe bedrijventerreinen is vooral gericht op het maken van prognoses en op het aanwijzen van locaties.

Hoewel de beleidsmatige aandacht voor herstructurering toeneemt, ligt het accent in het beleid ook in het buitenland op het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen. Het ruimtebeslag voor nieuwe bedrijventerreinen in de uitleggebieden en de kwaliteit van bedrijventerreinen zijn evenals in Nederland punten van zorg. De problemen bij de uitvoering van herstructurering zijn sterk vergelijkbaar met die in Nederland.

3. De beschikbare informatie over bedrijventerreinen is sterk gefragmenteerd. Nationale prognoses over de toekomstige vraag naar bedrijventerreinen zijn, met uitzondering van Vlaanderen, niet beschikbaar. Er zijn geen goede nationale databestanden beschikbaar om de huidige marktsituatie te vergelijken met Nederland. Een toets over de mogelijke effecten van beleid of van de inzet van specifieke instrumenten is hierdoor niet mogelijk. Indien beschikbaar is gebruik gemaakt van indicaties over mogelijke effecten uit de literatuur.

### **Conclusies per land**

4. Het belangrijkste verschil tussen de planning van bedrijventerreinen in Vlaanderen en Nederland zit in de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de overheidsniveaus. Veel sterker dan in Nederland zijn het Gewest Vlaanderen en de provincies betrokken bij planning en programmering van bedrijventerreinen. De rol van de gemeente is beperkt. Daarnaast zijn intercommunales (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) actief bij de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen. Belangrijk aandachtspunt in Vlaanderen is het opheffen van het gevoelde tekort aan bedrijventerreinen. Herstructurering van verouderde bedrijventerrein moet nog grotendeels van de grond komen. Hergebruik van leegstaande panden en braakliggende kavels is al geruime tijd aandachtspunt in het beleid.
5. In Duitsland is de planning en programmering in hoge mate vergelijkbaar met Nederland. De betrokkenheid van de Länder beperkt zich tot algemene richtlijnen. De intermediaire overheid stelt de planningsopgave en de te ontwikkelen locaties vast. Het zwaartepunt van de ontwikkeling ligt bij de locale overheid. Door ongecoördineerde planning in vooral de landelijke regio's is overcapaciteit aan bouwrijpe grond ontstaan. Het bevorderen van intergemeentelijke samenwerking is daarom een belangrijk aandachtspunt. Een verschil zit in de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen in de stedelijke gebieden. Anders dan in Nederland hebben samenwerkende gemeenten hier intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschappijen opgericht. Private maatschappijen kunnen participeren in deze maatschappijen. De ontwikkelingsmaatschappijen hebben een brede vastgoedportefeuille. Zij richten zich niet alleen op bedrijventerreinen, maar ook op woningen, kantoren en winkelcentra.
6. In het Verenigd Koninkrijk is de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen in handen van de private sector. De overheid richt zich vooral op planning en programmering. Het systeem is relatief simpel: de overheid vaardigt richtlijnen uit waaraan de lokale ontwikkelingsplannen zich moeten houden. Het intermediaire niveau (de

regio's) speelt geen rol van betekenis. Belangrijke aandachtspunten zijn het actualiseren van de nationale richtlijnen, het beter onderbouwen van de vraag naar bedrijventerreinen, het versterken van het intermediaire niveau als richtinggevend beleidskader en het stimuleren van private investeringen in de herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen (brownfields).

7. In Frankrijk zijn de nationale en de intermediaire overheid nauwelijks betrokken bij de planning van bedrijventerreinen. Beleidsmatig is er geen directe koppeling tussen het regionaal-economische beleid en de hieruit voortvloeiende vraag naar bedrijventerreinen. De lokale overheden hebben hierdoor een grote mate van vrijheid bij de planning en programmering, zowel wat betreft het vaststellen van de planningsopgave als wat betreft het aanwijzen van locaties. Het ontwikkelen en uitgeven van bedrijventerreinen is eveneens een taak voor de gemeente. De situatie is vergelijkbaar met Duitsland. In de stedelijke gebieden, waar de ruimte schaars is, zijn intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschappijen actief. In de landelijke gemeenten met veel ruimte opereren de (samenwerkende) gemeenten op een vergelijkbare manier als in Duitsland en in Nederland. Zij bieden terreinen aan uit een ruime voorraad. De nationale en intermediaire overheden zijn actief bij de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. Hun rol is echter beperkt tot enkele specifiek aangewezen brownfields.

### **Taakverdeling**

8. De betrokkenheid van de nationale overheden is in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk, evenals in Nederland, beperkt. In Vlaanderen is de rol van het Vlaamse Gewest groter. Het Gewest Vlaanderen is verantwoordelijk voor de planning en programmering van 54% van de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen. Het Gewest is verantwoordelijk voor de aanwijzing van de regionale bedrijventerreinen in de grootstedelijke gebieden, in de regionaal stedelijke gebieden en in het zogenaamde economische netwerk van het Albertkanaal. Voor deze terreinen stelt het Gewest omvang en locatie vast. Tot de verantwoordelijkheid van het Gewest behoort ook de bevoegdheid tot het opstellen van Ruimtelijke Uitvoeringsplannen, die de bestemming van gronden regelen. Anders dan in Nederland is dit in Vlaanderen niet de exclusieve taak van gemeenten. In Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk beperkt de nationale overheid zich tot het formuleren van richtinggevend richtlijnen, waaraan plannen van lagere overheden moeten voldoen. Deze richtlijnen zijn specifiek gericht op de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Ze zijn bovendien gedetailleerder dan de globale uitspraken in de Nota Ruimte over bedrijventerreinen. Het gaat onder meer om locatiecriteria, hergebruik van verouderde bedrijventerreinen en het inpassen van bedrijventerreinen in het landschap. Beide landen hanteren bovendien een richtlijn, die gelijkenis vertoont met de SER-ladder. Dit betekent eerst het benutten van capaciteit op bestaande bedrijventerreinen, voordat nieuwe bedrijventerreinen in uitleggebieden kunnen worden ontwikkeld. In Frankrijk is de invloed van de nationale overheid beperkt.

9. De betrokkenheid van de intermediaire overheden is in drie van de vier onderzochte landen beperkt. In het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk is de betrokkenheid van de intermediaire overheid van oudsher niet groot. In deze twee landen liggen planning en programmering op het bordje van de (samenwerkende) gemeenten. In het Verenigd Koninkrijk is versterking van het intermediaire niveau in de ruimtelijke planning overigens in studie. Over de gevolgen hiervan voor de planning van bedrijventerreinen is nog weinig te zeggen. In Duitsland werkt de overheid op het intermediaire niveau wel aanvullend op de deelstaat. Van een sterke betrokkenheid is ook hier geen sprake. Het accent ligt op het ramen van de vraag en op een indicatieve aanduiding van locaties. Van regie is geen sprake. Vlaanderen neemt een tussenpositie in. De rol van de provincies is kleiner dan die van het Gewest. De provincies zijn slechts verantwoordelijk voor de planning en programmering van 30% van de planningsopgave. De provincies wijzen de regionale bedrijventerreinen aan in de structuurondersteunend kleinstedelijke gebieden, in de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau en in de specifieke economische knooppunten. Anders dan in Nederland richten de provincies zich niet op de gehele planningsopgave. Ze voeren dus geen regie. De bevoegdheden zijn overigens wel ruimer dan in Nederland. De provincie heeft net als het Gewest ook de bevoegdheid om uitvoeringsplannen vast te stellen voor de tot haar pakket behorende bedrijventerreinen.
10. In Nederland hebben de gemeenten in vergelijking met de ons omringende landen een zeer uitgebreid takenpakket. Zowel als het gaat om planning en programmering, als om ontwikkeling en uitgifte ligt het zwaartepunt bij de gemeenten. In Vlaanderen hebben de gemeenten relatief weinig taken bij planning en programmering. Alleen de kleinere lokale bedrijventerreinen in het buitengebied vallen onder hun verantwoordelijkheid. Gemeenten hebben wel een belangrijke taak bij de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen. Hoewel private ontwikkeling incidenteel voorkomt, is het beleid in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gericht op publieke ontwikkeling door de gemeente. Vaak hebben de gemeenten dit echter overgedragen aan de intercommunales (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden). In Duitsland ligt het zwaartepunt bij de planning en programmering, net als in Nederland, bij de gemeenten. In de stedelijke gebieden is de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen vaak in handen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, waarin private partijen kunnen participeren. In de landelijke gebieden is de situatie vergelijkbaar met Nederland. De gemeenten zorgen voor ontwikkeling en uitgifte. In het Verenigd Koninkrijk ligt het zwaartepunt van planning en programmering bij samenwerkende gemeenten. Ontwikkeling en uitgifte zijn echter in handen van private partijen. In Frankrijk is de situatie bij planning en programmering vergelijkbaar met die in het Verenigd Koninkrijk. Het zwaartepunt ligt bij samenwerkende gemeenten. Ontwikkeling en uitgifte zijn taken van de lokale overheid die dit soms heeft overgedragen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

## **Nieuwe bedrijventerreinen**

11. Van een sterke regie op de markt van bedrijventerreinen is in geen van de ons omringende landen sprake. Anders dan in Nederland, waar de provincies op grond van de planningsfilosofie uit de Nota Ruimte regie moeten voeren, is de regie niet aan een specifieke overheidslaag toebedeeld. In Vlaanderen heeft het Gewest wel veel invloed, maar niet zeker is dat hier ook tijdig bouwrijpe grond beschikbaar is. Het versterken van de regie tijdens het ontwikkelingsproces, zodat de planningsopgave ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd is hier punt van aandacht.  
In Duitsland hebben de deelstaten en de districten op intermediair niveau onvoldoende greep op de ongecoördineerde aanleg en uitgifte van bedrijventerreinen in het landelijke gebied. Evenals in Nederland, wordt de oplossing hiervoor gezocht in het versterken van intergemeentelijke samenwerking bij de planning en programmering van bedrijventerreinen. In het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk moet de regie door de geringe betrokkenheid van de nationale en intermediaire overheid vooral invulling krijgen op het niveau van intergemeentelijke samenwerking. In deze landen heeft intergemeentelijke samenwerking het karakter van verlengd lokaal bestuur. Ze is niet gericht op het voeren van regie over lokale plannen.
12. Alleen in het Verenigd Koninkrijk is de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen volledig in handen van marktpartijen. In de overige landen is het, evenals in Nederland, vooral een gemeentelijke taak. Hoewel marktpartijen niet wettelijk uitgesloten zijn, is hun marktaandeel relatief klein. In Duitsland en Frankrijk hebben de (samenwerkende) gemeenten in de stedelijke regio's intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschappijen ingeschakeld. In de landelijke regio's hebben de gemeenten echter het initiatief. In Vlaanderen hebben veel gemeenten hun taken overgedragen aan de intercommunales. Waarom marktpartijen niet participeren op de markt voor bedrijventerreinen, is niet goed vast te stellen. Waarschijnlijk zijn de relatieve lage grondprijzen en het feit dat de markt wordt gedomineerd door eigenaargebruikers hiervoor verantwoordelijk. De verschillen in aanpak hebben invloed op het product dat op de markt komt. In het Verenigd Koninkrijk ligt het accent op bedrijfsruimten die ondernemers kunnen huren of kopen. In Vlaanderen, Duitsland en Frankrijk ligt het accent evenals in Nederland op bouwrijpe kavels.

## **Herstructurering**

13. Als het gaat om het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen, is de financiering in alle landen problematisch. De hoge kosten die zijn verbonden aan het verwerven en slopen van verouderd vastgoed en aan het saneren en opnieuw bouwrijp maken van de grond belemmeren overal de uitvoering. De Nederlandse aanpak wijkt wel sterk af van de aanpak in de ons omringende landen.
14. In Nederland is de herstructureringsopgave tot nu toe overwegend gericht op het revitaliseren van het openbare gebied. In de overige vier landen ligt de nadruk op

hergebruik van verouderde bedrijventerreinen (brownfields). Hierbij kan het zowel gaan om het ontwikkelen van nieuwe werkmilieus (herprofilering) als om transformatie naar woningbouwlocaties of multifunctionele centrumlocaties. Deze strategie biedt meer mogelijkheden om kostendragers te vinden voor de hoge kosten die zijn verbonden aan herstructurering. Bij het beoordelen hiervan moet er wel rekening mee worden gehouden dat de brownfields in de ons omringende landen vaak vrijwel leeg zijn en voorheen in gebruik waren bij grootschalige industrie met veel vervuiling. In Nederland komt dit soort locaties niet voor. De meeste verouderde bedrijventerreinen zijn nog in gebruik bij goed functionerende bedrijven.

15. In Nederland ligt de herstructureringsopgave voornamelijk op het bordje van de lagere overheden. Het Rijk beperkt zich tot het geven van subsidies via de regeling voor topprojecten van het ministerie van Economische Zaken. In Vlaanderen en in het Verenigd Koninkrijk heeft de nationale overheid beleid geformuleerd voor herstructurering. In Vlaanderen via het Decreet voor Brownfields en in het Verenigd Koninkrijk via een nationale brownfieldstrategie. In Vlaanderen participeert het Gewest via de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) risicodragend in de herontwikkeling van strategische projecten, waarvoor een brownfieldconvenant is afgesloten. In het Verenigd Koninkrijk studeert het ministerie van Financiën op aanpassingen in het belastingstelsel om herontwikkeling te stimuleren.
16. De gemeente (grondbedrijf) is in Nederland nog altijd de belangrijkste partij die investeert in de herstructureringsopgave. Private partijen komen vooral in beeld als het gaat om transformatie waardoor het mogelijk is waarde toe te voegen aan de locatie. In de ons omringende landen is de rol van gemeenten minder exclusief. In Vlaanderen is herstructurering een taak van zowel intercommunale samenwerkingsverbanden als van de Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. In het Verenigd Koninkrijk zijn private partijen actief bij herstructurering. Daarnaast is ook sprake van publiek-private samenwerking via de Urban Development Corporations. Het Landesentwicklungsgesellschaft (LEG), een intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschappij waarin ook de deelstaat participeert, investeert in Nordrhein Westfalen in herstructurering. In Frankrijk opereren eveneens intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschappijen, die in opdracht van de betrokken gemeenten bedrijventerreinen ontwikkelen en uitgeven. De genoemde ontwikkelingsmaatschappijen richten zich op een breder pakket dan de Nederlandse grondbedrijven. Naast het herontwikkelen van grond, behoren ook het ontwikkelen van commercieel vastgoed en van woningbouwprojecten tot het takenpakket. Hierdoor zijn er meer mogelijkheden voor het verevenen van kosten binnen de eigen bedrijfsvoering. Het LEG Nordrhein-Westfalen heeft deze vorm van bedrijfsinterne verevening ook gerealiseerd via het oprichten van een grondkostenfonds.

## **Intergemeentelijke samenwerking**

17. In Nederland is het versterken van intergemeentelijke samenwerking een belangrijk aandachtspunt. In de ons omringende landen speelt dit vooral in Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk. In Duitsland is de ongecoördineerde ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen in het landelijke gebied de belangrijkste aanleiding hiervoor. In het Verenigd Koninkrijk is versterken van het bovenlokale schaalniveau een breder aandachtspunt binnen de ruimtelijke planning, omdat hier het accent tot nu toe ligt op de nationale en lokale overheid. In Vlaanderen en in Frankrijk is intergemeentelijke samenwerking van oudsher wat sterker ontwikkeld. Intergemeentelijke samenwerking functioneert hier meer als verlengd lokaal bestuur (gezamenlijke uitvoering van gemeentelijke taken) dan als afstemmingskader voor gemeentelijke activiteiten. In Vlaanderen heeft intergemeentelijke samenwerking vooral betrekking op de realisatiefase (ontwikkeling, uitgifte en beheer van bedrijventerreinen). In Frankrijk heeft intergemeentelijke samenwerking ook betrekking op planning en programmering.

## **2.2 Aanbevelingen**

Uit de vergelijking blijkt, dat het beleid voor bedrijventerreinen in de ons omringende landen op zeer verschillende manieren invulling krijgt. Op grond van het beschikbare materiaal is echter niet vast te stellen in hoeverre de vaak fundamenteel andere aanpak ook leidt tot betere resultaten als het gaat om het bereiken van een evenwichtige situatie tussen vraag en aanbod, om het hergebruik van leegstaande panden en om de voortgang van de herstructureringsopgave. Relevant beleid of relevante instrumenten zijn te kort operationeel om al uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit. Daarnaast ontbreken goede nationale registratiesystemen met gegevens over de ontwikkeling van vraag en aanbod, zoals het Nederlandse informatiesysteem voor bedrijventerreinen IBIS.

Toch geven de gesignaleerde verschillen op een aantal punten aanleiding tot heroverweging van het beleid voor bedrijventerreinen. Het gaat hierbij vooral om:

- het globale karakter van het rijksbeleid;
- het zeer uitgebreide takenpakket van gemeenten;
- de eenzijdige aanpak van herstructurering;
- de geringe betrokkenheid van private partijen;
- het achterblijven van intergemeentelijke samenwerking.

Deze punten liggen in het verlengde van de aanbevelingen van de VROM-raad en sluiten aan bij eerdere suggesties over verbeteringen in het beleid voor bedrijventerreinen. Hoewel geen harde uitspraken zijn te doen over de effecten van het beleid in de ons omringende landen en de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen vastloopt op dezelfde knelpunten als in Nederland, geven wij de ministeries van VROM en Economische Zaken de volgende punten in overweging.

1. Het formuleren van *richtlijnen op nationaal niveau* over de uitvoering van de planningsopgave, zoals dat in Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk gebeurt. Het gaat hierbij niet om het opstellen van een structuurschema bedrijventerreinen, waarin het rijk een planningsopgave vastlegt en locaties aanwijst. Dit is naar onze mening vooral de taak van provincies. Het rijk zou zich naar onze mening kunnen richten op richtlijnen die een relatie leggen tussen de hoofdlijnen van het beleid en de planningsopgave op regionaal niveau. De richtlijnen zouden primair gericht kunnen worden op het bereiken van een goed evenwicht tussen de doelstellingen, economische groei en zorgvuldig gebruik van de ruimte. Ze moeten voorkomen dat de ene doelstelling gaat domineren boven de andere. De SER-ladder vormt een goede basis voor nationale richtlijnen.

Met dergelijke richtlijnen biedt het Rijk de lagere overheden een duidelijker richtinggevend kader voor de planning en programmering van bedrijventerreinen dan thans het geval is. Richtlijnen kunnen betrekking hebben op:

- de omvang van de planningsopgave; het verdient hierbij aanbeveling de planningsopgave naar Vlaams voorbeeld te onderscheiden in effectief te benutten capaciteit en in reservecapaciteit.
  - de mate van bundeling van bedrijventerreinen in stedelijke gebieden;
  - de mate waarin hergebruik op bestaande bedrijventerreinen moet voorzien in de vraag naar bedrijventerreinen;
  - de na te streven doelstellingen op het gebied van zorgvuldig ruimtegebruik en functiemenging;
  - het formuleren van spelregels over het bouwrijp maken van bedrijventerreinen om te voorkomen dat gemeenten de maximale reservering in ruimtelijke plannen (die nodig is in verband met flexibiliteit) bouwrijp maken zonder directe noodzaak.
2. Het formuleren van een *ationale strategie voor herstructurering*, zoals dat ook in Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk is gebeurd. Hierdoor kan het rijk meer richting geven aan het proces van herstructurering, haar eigen positie bepalen en instrumenten benoemen die kunnen bijdragen aan een succesvolle aanpak. Op dezelfde wijze als bij de richtlijnen onder punt 1 kan het Rijk zich beperken tot de hoofdlijnen van het beleid. Conform de planningsfilosofie uit de nota Ruimte kunnen provincies en gemeenten verantwoordelijk blijven voor de verdere uitwerking en uitvoering van het beleid. Een strategie zou de volgende onderdelen kunnen bevatten:
    - *Doel van de herstructureringsopgave.* In Nederland is herstructurering teveel gericht op behoud van de functie bedrijventerreinen. Dit kan worden verbreed naar hergebruik (ongeacht de functie) zoals dat ook in de ons omringende landen gebeurt.
    - *Aard van de problemen.* Op dit moment is de opgave in Nederland alleen geformuleerd in kwantitatieve termen. Los van de exacte problemen is de oplossing uniform: revitaliseren van het openbare gebied om private

investeringen op de bedrijfskavels tot stand te brengen. In de praktijk is de problematiek breder. De aanpak is bovendien altijd maatwerk. De strategie zou de noodzaak van de verschillende ontwikkelingsrichtingen kunnen benoemen (revitaliseren, herprofilieren, transformeren) en een typering van terreinen kunnen uitwerken, waarbij op hoofdlijnen een koppeling wordt gelegd met de verschillende ontwikkelingsrichtingen.

- *Financiering.* In de praktijk is de haalbaarheid van herstructurering in sterke mate afhankelijk van de financiële draagkracht van het te ontwikkelen vastgoedprogramma. Waardevermeerdering is vrijwel altijd nodig om de financiering rond te krijgen. De huidige aanpak in Nederland is door het accent op het behoud van het bestaande te weinig gericht op waardevermeerdering.
  - *De betrokkenheid van het Rijk.* Op dit moment ondersteunt het Rijk de herstructureringsopgave door middel van subsidies voor topprojecten. Het valt te overwegen het huidige systeem van subsidiëring (gedeeltelijk) te vervangen door een systeem van risicodragend participeren, zoals in Vlaanderen het geval is.
  - *Ondersteunend instrumentarium* uit flankerende beleidsvelden. In de ons omringende landen zijn diverse voorbeelden hiervan zichtbaar, zoals vrijstelling van overdrachtsbelasting en versnellen van planologische procedures.
3. Overleggen met de lagere overheden over het programmeren van bedrijventerreinen. Het Vlaamse *programmeringsmodel* dat is gebaseerd op de omvang van de voorraad bouwrijpe grond en op de omvang van de plancapaciteit kan hiervoor een bouwsteen zijn. Het is een hulpmiddel bij planning en programmering en kan worden toegepast bij het al in veel regio's bestaande intergemeentelijke planningsoverleg. Het model is gericht op een goede fasering in de tijd. Het doel is om voortdurend voldoende bouwrijpe grond in voorraad te hebben om te kunnen voorzien in de vraag en om te kunnen beschikken over voldoende buffer aan plancapaciteit om de voorraad bouwrijpe grond te kunnen aanvullen, als de markt hierom vraagt. Doordat het model zich richt op de fasering op korte en middellange termijn, sluit het beter aan bij de actuele ontwikkelingen in de markt dan de thans in Nederland gebruikelijke benadering. Deze is vooral gericht op de maximaal gewenste ruimtelijke reservering op lange termijn. Mogelijke tekorten op langere termijn bieden echter onvoldoende houvast voor besluitvorming over investeringen in bedrijventerreinen op korte termijn. Het model voorziet hierin door de doorstroming in de pijplijn van zachte plannen naar bouwrijpe grond te toetsen aan de concrete vraag in de markt. Het model vervult een signaal-functie, zodat productie van bouwrijpe grond 'op maat' kan plaatsvinden. Het onderbouwt besluiten om grond versneld bouwrijp te maken in perioden van hoge vraag of om het bouwrijp maken uit te stellen, als de vraag weer terugvalt. Voordeel van het programmeringsmodel is dat fine-tuning plaatsvindt van globale ramingen op langere termijn die als gevolg van onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen per definitie grote onzekerheidsmarges bevatten. Hierdoor voorkomt het model, dat de vanuit het oogpunt van de gewenste flexibiliteit ruime planningsopgave automatisch uitgangspunt wordt voor de realisatie van bedrijventerreinen.

4. Nader onderzoek doen naar de *haalbaarheid van specifieke instrumenten*. Uit de vergelijking zijn diverse instrumenten naar voren gekomen die kunnen bijdragen aan een oplossing voor de door de VROM-raad gesignaleerde knelpunten op de markt voor bedrijventerreinen. De belangrijkste zijn:
  - *Leegstandsbelasting*. Het opleggen van een heffing aan leegstaande bedrijfspanden draagt bij aan het hergebruik van bestaand vastgoed. Het is echter een nieuwe vorm van belasting die bijdraagt aan lastenverzwaring van het bedrijfsleven. Het vraagt bovendien veel administratieve inspanning (opzetten en bijhouden leegstandsregister; afhandelen van bezwaren). De opbrengsten zouden ten goede kunnen komen aan het realiseren van de herstructureringsopgave, bijvoorbeeld door een extra subsidie op het hergebruik van leegstaand vastgoed.
  - *Planbaten*. Hiermee laat de overheid de ontwikkelingswinst van agrariërs, die profiteren van bestemmingswijziging van grond, ten goede komen aan doelstellingen van ruimtelijke ordening, waaronder herstructurering van bedrijventerreinen. Uitwerking van deze optie zou kunnen plaatsvinden in relatie tot de nieuwe grondexploitatiewet, die de mogelijkheid biedt tot het opleggen van heffingen.
  - *De regionale bedrijventerreinenpool*. Hierbij vormen de samenwerkende gemeenten een pool van bouwrijpe kavels die zij gezamenlijk op de markt brengen. Kosten en opbrengsten delen zij gezamenlijk. Het voordeel van de pool is een betere afstemming van het aanbod (zowel wat betreft fasering in de tijd als wat betreft differentiatie van de kwaliteit) en minder concurrentie tussen gemeenten. Met de bedrijventerreinenpool maakt de intergemeentelijke samenwerking de stap naar realisatie zonder direct te kiezen voor een regionaal grondbedrijf.

Tabel 1: Planning van bedrijventerreinen in Nederland en omliggende landen.

	Nederland	Vlaanderen	Duitsland	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk
<b>Beleid Rijksoverheid</b>	<b>Nota Ruimte en Actieplan Bedrijventerreinen</b> Algemeen ruimtelijk en regionaal economisch beleid; niet specifiek voor bedrijventerreinen	<b>Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen</b> Specifiek beleid en richtlijnen voor bedrijventerreinen	<b>Landesentwicklungs plan</b> Specifiek beleid en richtlijnen voor bedrijventerreinen	<b>Planning Policy Notes/Guidances</b> Specifiek beleid en richtlijnen voor bedrijventerreinen	- Geen specifiek beleid en richtlijnen voor bedrijventerreinen
<b>Planningsopgave</b>	<b>Nationaal</b> Nota Ruimte en Actieplan Bedrijventerreinen <b>Intermediair</b> Streekplan/Omgevings plan	<b>Nationaal/ Intermediair/ Lokaal</b> Ruimtelijk structuurplan	<b>Intermediair</b> Regionalplan	<b>Lokaal</b> Urban Land Review Structure Plan	<b>Intergemeentelijk</b> SCOT (Schéma de cohérence territoriale)
<b>Locatieaanwijzing</b>	<b>Intermediair</b> Streekplan	<b>Nationaal/ Intermediair/ Lokaal</b> Ruimtelijk structuurplan .	<b>Intermediair</b> Regionalplan	<b>Lokaal</b> Structure Plan	<b>Intergemeentelijk</b> Plan local d'urbanisme
<b>Bestemming</b>	<b>Lokaal</b> Structuurplan Bestemmingsplan	<b>Nationaal Intermediair/ Lokaal</b> Ruimtelijk uitvoeringsplan	<b>Lokaal</b> Flachennützungplan Bebauungsplan	<b>Lokaal</b> Development Plan	<b>Lokaal</b> Zone Aménagement Concerté
<b>Realisatie en uitgifte</b>	<b>Lokaal</b> Gemeentelijk grondbedrijf	<b>Intergemeentelijk/ Lokaal</b> Intergemeentelijke ontwikkelings- maatschappij (Intercommunale)	<b>Intergemeentelijk/ Lokaal</b> Intergemeentelijke ontwikkelings- maatschappij (Landesentwicklungs- geschellschaft)	<b>Markt</b> Projectontwikkelaar	<b>Intergemeentelijk/ Lokaal</b> Intergemeentelijke ontwikkelings- maatschappij (Société d'Economie Mixte) Chambres de Commerce

	<b>Nederland</b>	<b>Vlaanderen</b>	<b>Duitsland</b>	<b>Verenigd Koninkrijk</b>	<b>Frankrijk</b>
<b>Herstructurering</b>	<b>Lokaal</b> Gemeentelijk grondbedrijf	<b>Intergemeentelijk</b> Intergemeentelijke ontwikkelings- maatschappij (Intercommunale)	<b>Intergemeentelijk</b> Intergemeentelijke ontwikkelings- maatschappij (Landesentwicklungsgesellschaft)	<b>Markt</b> Projectontwikkelaar	<b>Intermediair</b> Etablissement Public Foncier
<b>Doel herstructurering</b>	Revitalisering openbaar gebied	Herontwikkeling en transformatie	Herontwikkeling en transformatie	Herontwikkeling en transformatie	Herontwikkeling en transformatie
<b>Betrokkenheid nationale overheid</b>	Financiële steun via subsidiës	Nationaal Brownfielddecreet Nationaal decreet leegstaande en verwaarloosde bedrijfsgebouwen Financiële steun via subsidiës Risicodragend participeren	Beperkt	Nationale brownfield strategie Financiële ondersteuning via belastingmaatregelen	Nationaal strategisch plan als basis voor financiering (contrat de plan) Risicodragend participeren in EPF
<b>Intergemeentelijke samenwerking</b>	Planning en programmering	Realisatie en herstructurering	Realisatie en herstructurering	Planning en programmering	Realisatie
<b>Voorbeeld Instrumentarium</b>	nvt	Leegstandsheffing Planbaten	Gewerbeflächenpool	-	-

### 3. VLAANDEREN

#### 3.1 Planningsopgave

Het beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen is, evenals in Nederland, gericht op het scheppen van voldoende ruimte om de economische groei te kunnen accommoderen. De grondprijzen zijn, evenals in Nederland, relatief laag. De variatie is bovendien groot (tussen € 20,- per m<sup>2</sup> in Limburg en € 150,- per m<sup>2</sup> in Antwerpen). De meest gehanteerde grondprijzen liggen tussen € 60,- per m<sup>2</sup> en € 90,- per m<sup>2</sup>. Ter vergelijking: in Nederland lag de gemiddelde prijs in 2006 iets boven de € 100,- per m<sup>2</sup>. De trend van de laatste jaren laat in Vlaanderen een lichte stijging zien, vooral in de regio's met de laagste prijzen.

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) heeft het Gewest een planningsopgave voor de periode 1994-2004 neergelegd van 10.000 hectare nieuw bedrijventerrein. Deze opgave heeft het Gewest vervolgens verdeeld over de provincies. In het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE 2004) voor Vlaanderen is een nieuwe opgave berekend voor de periode 2002–2017. De nieuwe opgave komt neer op 11.500 nieuw te bestemmen bedrijventerrein. Het SPRE is echter slechts een studie, geen beleidsdocument. Bij de herziening van het RSV zal de nieuwe planningsopgave daarom ook beleidsmatig worden vastgesteld.

Anders dan in Nederland, waar het Rijk in de Nota Ruimte een totale opgave van 23.000 hectare nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein tot 2020 heeft geformuleerd, maakt het Gewest Vlaanderen onderscheid in effectief te benutten capaciteit (6.000 hectare) en reservecapaciteit (4.000 hectare). Deze reservecapaciteit kan slechts worden gerealiseerd als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Die voorwaarden hebben onder meer te maken met de bezettingsgraad van de effectief te benutten capaciteit en met de ontsluiting van de terreinen uit de reservecapaciteit. Volgens de bepalingen van het RSV is het niet mogelijk reserveterreinen te ontwikkelen voordat 50% van de effectief te benutten capaciteit is uitgegeven. Met deze systematiek speelt de planning in Vlaanderen beter in op de onzekerheid die onlosmakelijk is verbonden aan het maken van prognoses over de vraag naar bedrijventerreinen. In hoeverre het onderscheid in het Ruimtelijke Structuurplan een effectieve bijdrage levert aan een beter evenwicht tussen vraag en aanbod, is moeilijk te beoordelen. In 2005, twee jaar voor het aflopen van de planperiode, was van de 6.000 hectare effectief te benutten capaciteit 4.000 hectare ontwikkeld.

De planningsopgave is gebaseerd op een raming met behulp van terreinquotiënten, die is opgenomen in het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE) voor Vlaanderen. De raming is wat betreft hoofdpopzet vergelijkbaar met de ramingen die het Centraal Planbureau maakte en het Ruimtelijk Planbureau maakt met de Bedrijfslocatiemonitor. De te verwachten groei van de werkgelegenheid, de binding van de werkgelegenheid in

de verschillende bedrijfsklassen aan bedrijventerreinen en het ruimtegebruik per werkzame persoon zijn de belangrijkste variabelen in het model.

Bundeling van nieuwe bedrijventerreinen in stedelijke knooppunten is, evenals in de Nota Ruimte, een belangrijk aandachtspunt in het RSV.

In tegenstelling tot de Nota Ruimte, geeft het RSV aan welk deel van de planningsopgave in de stedelijke knooppunten gerealiseerd dient te worden. Hiertoe hanteert het RSV de zogenaamde 80-85/20-15 regeling. Dit betekent dat 80 tot 85% van de planningsopgave in stedelijke knooppunten terecht moet komen en 15 tot 20% daarbuiten.<sup>1</sup>

Aangezien wel zeer veel gemeenten (156 van de 308) zijn aangewezen als stedelijk knooppunt, is het de vraag of de verdeelsleutel bijdraagt aan een sterkere bundeling van bedrijventerreinen in Vlaanderen dan in Nederland het geval is.

Doordat de uitvoering achterblijft bij de planning, komen er vanuit het bedrijfsleven regelmatig signalen over een tekort aan bedrijventerreinen (Vanhaverbeke et. al 2001). In vergelijking met de Nederlandse situatie is het aanbod aan bouwrijpe bedrijventerreinen in Vlaanderen beperkt. In 2003 was 'slechts' 979 hectare bouwrijpe grond beschikbaar voor uitgifte. Dit is 2,7% van de op dat moment uitgegeven voorraad. In Nederland ging het om 5.500 hectare; 9,4% van de uitgegeven voorraad. Analyses van Cabus en Vanhaverbeke (2004) bevestigen dat het aanbod schaars is. Op 1 januari 2003 was er in Vlaanderen een tekort van ruim 1.000 hectare bouwrijp terrein, waarvan 780 hectare nog niet was opgenomen in een ruimtelijk plan.<sup>2</sup> Er was bovendien nog een aanvullende planningsopgave van 3.900 hectare tot 2007 en van 9.400 hectare tot 2017. De zorg voor voldoende bouwrijpe grond is tegen deze achtergrond een belangrijk aandachtspunt voor het beleid voor bedrijventerreinen.

De belangrijkste problemen in Vlaanderen lijken sterk op de problemen die ook in Nederland spelen: Volgens het Vlaams Economisch Verbond (2006) zouden drie problemen spelen:

- de volgtijdigheid in de planologische procedure (eerst structuurplanning, vervolgens gebiedsafbakening en toedeling pakketen en ten slotte bestemmen van ruimte voor economische activiteiten);
- de relatief lange doorlooptijd van de planologische procedure, wat nog verslechterd is door de verplichting een plan-MER voor bedrijventerreinen op te stellen;
- het niet kunnen afdwingen dat bedrijventerreinen die in uitvoeringsplannen zijn opgenomen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

De Sociaal Economische Raad Vlaanderen (SERV 2006) heeft voorgesteld het tekort op te lossen door een systeem van fasering in te voeren, gebaseerd op het begrip ijzeren voorraad. De ijzeren voorraad is de hoeveelheid bouwrijpe grond die op voorraad beschikbaar moet zijn om flexibel in te kunnen spelen op de vraag in de markt.

<sup>1</sup> De globale verdeelsleutel voor het gewest is in het RSV gespecificeerd per provincie.

<sup>2</sup> Als criterium voor een tekort is hierbij gehanteerd dat minimaal drie maal de geraamde jaarlijkse uitgifte aan bouwrijpe grond beschikbaar moet zijn (principe van ijzeren voorraad).

Uitgangspunt is dat er in een regio een aanbod aan bouwrijpe grond beschikbaar is om minimaal drie jaar te voorzien in de geraamde vraag.

Als het aanbod onder deze grens zakt, moet dit leiden tot het (versneld) bouwrijp maken van nieuwe terreinen, zodat opnieuw een buffer van bouwrijpe grond ter grootte van drie maal de te verwachten jaarlijkse vraag tot stand komt. Hiertoe zal in de uitvoeringsplannen een harde planvoorraad ter grootte van minimaal vijf maal de te verwachten jaarlijkse vraag beschikbaar moeten zijn. Zakt de planvoorraad onder deze grens, dan zal nieuwe capaciteit in uitvoeringsplannen worden opgenomen.

Het monitoren kan worden gebaseerd op de GIS-inventaris bedrijventerreinen (gedeeltelijk te raadplegen via [www.gisvlaanderen.be](http://www.gisvlaanderen.be)). Dit informatiesysteem bevat gegevens over uit te geven bedrijventerreinen, vergelijkbaar met gegevens die in Nederland zijn opgenomen in IBIS. IBIS is alleen uitgebreider. Het bevat ook gegevens over de uitgaven in het verleden. In het Belgische systeem ontbreken deze gegevens (nog).

### 3.2 Planningstelsel

Het planningsstelsel in Vlaanderen is gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat iedere overheid (Gewest Vlaanderen, provincies en gemeenten) bevoegd is die zaken te regelen die vallen onder de verantwoordelijkheid van het desbetreffende niveau. Dit geldt zowel voor de planning als voor de uitvoering. Ieder overheidsniveau stelt niet alleen een ruimtelijk structuurplan op, maar is ook belast met de uitvoering van zijn plannen. Naast de gemeenten kunnen ook de provincies en het Gewest Vlaanderen daarom Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's) opstellen. Een RUP is vergelijkbaar met een bestemmingsplan. Het geeft voor een deel of delen van het grondgebied van een planningsautoriteit aan welke bestemming met bijbehorende voorschriften van toepassing is.

Als gevolg van de taakverdeling zijn er vier pakketten bedrijventerreinen. Het Gewest is verantwoordelijk voor de aanwijzing van de regionale bedrijventerreinen in de grootstedelijke gebieden, in de regionaal stedelijke gebieden en in het zogenaamde economische netwerk van het Albertkanaal (pakketten 1 en 2). De provincies wijzen de regionale bedrijventerreinen aan in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden, in de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau en in de specifieke economische knooppunten (pakket 3). Gemeenten ten slotte zijn verantwoordelijk voor aanwijzing van de lokale bedrijventerreinen in het buitengebied (pakket 4). Iedere overheid is verantwoordelijk voor het opstellen van de ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de locaties die binnen haar pakket vallen.

Als gevolg hiervan is het Gewest Vlaanderen veel sterker betrokken bij de planning van de bedrijventerreinen dan het Rijk in Nederland. De rol van de gemeenten is in Vlaanderen beperkt. Van de in het RSV geformuleerde planningsopgave behoort 54% van het areaal tot de pakketten die onder verantwoordelijkheid van het Gewest vallen;

30% valt onder verantwoordelijkheid van de provincies en 16% onder verantwoordelijkheid van de gemeenten.

In Nederland is de planning van bedrijventerreinen hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Het Rijk beperkt zich tot zee- en luchthaventerreinen.

Daarnaast heeft het Rijk bijzondere verantwoordelijkheid voor twee in de Nota Ruimte aangewezen grootschalige bedrijventerreinen van nationaal belang (de Hoeksche Waard en Moerdijkse Hoek). Al in de jaren zeventig heeft het Rijk gekozen voor terughoudendheid bij de planning van bedrijventerreinen vanuit het argument dat het vooral gaat om regionaal opererende markten. Ondanks diverse pleidooien is een nationaal structuurschema bedrijventerreinen nooit tot stand gekomen.

Een tweede verschil met de Nederlandse situatie is de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen provincies en gemeenten. In Nederland is de provincie verantwoordelijk voor de planning (raming van de vraag en aanwijzing van de locaties). De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de planologische vertaling in structuur- en bestemmingsplannen. In Vlaanderen hebben provincie en gemeenten beide bevoegdheden, ieder voor de terreinen uit hun eigen pakket.

De verdeling van verantwoordelijkheden bij de planning van bedrijventerreinen staat overigens ter discussie. Volgens de Sociaal Economische Raad Vlaanderen (SERV 2007) zou de sterke invloed van bovenaf onvoldoende ruimte bieden om aan te sluiten bij de overwegend regionale dynamiek in de markt. Het volgen van de gedachtegang van de SERV zou leiden tot een aanpak die meer lijkt op de Nederlandse, met vooral bevoegdheden voor provincies en gemeenten.

### **3.3 Herstructureringsopgave**

Vlaanderen heeft nog geen grote traditie met het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen. Er is ook nog geen duidelijk overzicht van verouderde bedrijventerreinen. De ambitie is om de eerdergenoemde GIS-inventaris hiertoe uit te breiden. Wel is op basis van een enquête onder het bedrijfsleven vastgesteld dat 25% van de bedrijven-terreinen kampt met verouderingsverschijnselen en dat bij 4% van de terreinen de veroudering zodanig is dat deze het normale functioneren van de bedrijven verstoort. Dit laatste is in Nederland niet bekend. In IBIS zijn wel gegevens over veroudering opgenomen op basis van opgaven van gemeenten. De ernst van de veroudering is echter niet bekend. Hierdoor is ook niet bekend in hoeverre ondernemers hinder ondervinden bij de uitoefening van hun bedrijf.

Herstructurering is een belangrijke doelstelling in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en in de ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten. De ambities gaan duidelijk verder dan het revitaliseren van het openbare gebied. Hergebruik van leegstaande bedrijfspanden of braakliggende percelen zijn nadrukkelijk punt van aandacht. Anders dan in Nederland, is het bestrijden en voorkomen van leegstand in bedrijfsgebouwen een belangrijke doelstelling van het Gewest. Dit is al neergelegd in een decreet van 19 april

1995. Om onbebouwde percelen effectief te benutten, wordt een dubbele strategie voorgesteld: stimuleren en sanctioneren.

Een belangrijk onderdeel van het decreet vormt de leegstandsheffing. Daarnaast biedt het decreet de mogelijkheid om het (gedeeltelijk) slopen van bedrijfsgebouwen financieel te ondersteunen (paragraaf 3.6). Het Gewest Vlaanderen (Agentschap Economie) bereidt op dit moment een studie voor naar ondersteunend juridisch instrumentarium om het hergebruik van onbenutte bedrijventerreinen te activeren.

Achtergrond van het beleid gericht op hergebruik is de nog altijd grote vraag naar nieuwe bedrijventerreinen, de schaarse ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en de toenemende leegstand op bestaande bedrijventerreinen. Met uitzondering van de nadere uitwerking van het economisch netwerk Albertkanaal is de herstructureringsopgave echter nog niet gekoppeld aan de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen.

In Vlaanderen hanteert men voor verouderde bedrijventerreinen de internationaal gangbare term *brownfields*. Dit zijn verwaarloosde of onderbenutte gronden voor bedrijvigheid die zodanig zijn aangetast dat zij alleen opnieuw kunnen worden gebruikt door structurele maatregelen.

Een goed overzicht van te herontwikkelen *brownfields* ontbreekt. Volgens ruwe schattingen van de Openbare Vlaamse Afvalmaatschappij (OVAM) zou er in Vlaanderen 4.000 à 5.000 hectare aan *brownfields* zijn.

Aanvankelijk was het beleid in Vlaanderen erop gericht *brownfields* opnieuw geschikt te maken als bedrijventerrein. Geleidelijk aan is deze doelstelling verruimd naar benutting voor de meest geschikte functie. Dit biedt meer mogelijkheden voor herontwikkeling, aangezien sommige *brownfields* (vooral binnenstedelijke) meer geschikt zijn als woningbouwlocatie of als centrumgebied dan als bedrijventerrein.

Het Gewest Vlaanderen ziet nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid voor herstructurering. Rond het jaar 2000 leidde dit tot de oprichting van de interdepartementale stuurgroep *brownfields*. Deze studeerde op de oprichting van een financierings- en verzekeringsmechanisme voor *brownfields* die hun economische bestemming behouden. Om de herontwikkeling van *brownfields* vlot te trekken heeft de Vlaamse regering op 19 mei 2004 een voorontwerpdecreet *brownfields* uitgebracht. Hierin was een regeling uitgewerkt voor de erkenning van *brownfields*. Tevens bevatte het decreet een voorstel voor de oprichting van een Vlaams coördinatiecentrum *brownfieldontwikkeling*, alsmede voor de oprichting van een *egalisatiefonds voor brownfieldontwikkeling*, onder te brengen bij de Participatiemaatschappij Vlaanderen. Het *egalisatiefonds* moest de herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen stimuleren door de tekorten op de exploitatie aan te zuiveren. Voor het *egalisatiefonds* werd in eerste instantie € 12 miljoen gereserveerd op de gewestelijke begroting. Bij de doelmatigheid van het *egalisatiefonds* werden echter vraagtekens gezet. Gezien de geringe omvang van het beschikbare bedrag kon het *egalisatiefonds* alleen van betekenis zijn voor *brownfield*-projecten met een relatief beperkt tekort.

Het oorspronkelijke ontwerp is grondig aangepast. Op 23 april 2006 zag een nieuw voorontwerpdecreet het licht. Dit decreet is in juni 2007 van kracht geworden. De centrale sturingseenheid is vervallen, evenals het egalisatiefonds.

De betrokkenheid van de Vlaamse regering komt nu tot uiting via *brownfieldconvenanten*, die het Gewest afsluit met de betrokken publieke en private partijen. Het egalisatiefonds is vervangen door risicodragende participatie van de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV). Het nieuwe decreet bevat evenals het eerdere decreet uit 2004 de mogelijkheid de leegstandsheffing (paragraaf 3.5) op aangewezen brownfields op te schorten. Toepassen van de heffing zou immers onnodige extra kosten met zich meebrengen voor de herontwikkende partijen die leegstaand onroerend goed verwerven.

### **3.4 Intergemeentelijke samenwerking**

In Vlaanderen krijgt intergemeentelijke samenwerking gestalte via de *intercommunales*. Meestal zijn het samenwerkingsverbanden van gemeenten. Het kan ook voorkomen dat de andere openbare besturen (bijvoorbeeld de provincie) participeren. De intercommunales hebben zowel taken op het gebied van planning en programmering, als op het gebied van de uitvoering. Zij functioneren eerder als verlengd lokaal bestuur (uitvoeren van taken in opdracht van de deelnemende gemeenten) dan als extra bestuurslaag die zorgt voor afstemming van bijvoorbeeld planning en programmering van bedrijventerreinen.

Anders dan in Nederland, richten de intercommunales zich behalve op het opstellen van intergemeentelijke ruimtelijke plannen, ook op het opstellen van gemeentelijke structuur- en uitvoeringsplannen. Daarnaast ondersteunen de intercommunales de gemeenten met haalbaarheidsstudies, bijvoorbeeld als het gaat om herstructurering van bedrijventerreinen. Een goed voorbeeld hiervan is het proefproject verouderde economische locaties kanaal Bossuit – Kortrijk. Met steun van de Vlaamse Regering (subsidie voor studie- en coördinatiekosten) heeft intercommunale Leiedal een plan van aanpak opgesteld voor de herstructurering van een aantal oudere bedrijventerreinen in de regio. In het vervoltraject wil de intercommunale de herinrichting van twee locaties ter hand nemen. Om dit te kunnen realiseren wil de intercommunale Leiedal een fonds oprichten voor de herontwikkeling (recycling) van de bedrijventerreinen. Voeding van dit fonds vindt plaats door storting van de meerwaarde die de intercommunale realiseert bij de verkoop van kavels op nieuwe bedrijventerreinen. Hierbij is een marktgeoriënteerd prijsbeleid voor nieuwe bedrijventerreinen uitgangspunt. Het fonds van Leiedal lijkt sterk op de Nederlandse voorstellen voor de mogelijke voeding van een herstructureringsfonds.

### **3.5 Uitvoering**

In Vlaanderen is de ontwikkeling en uitgifte van bouwrijpe kavels van bedrijventerreinen vooral een taak van de overheid. Dit is een bewuste keuze van de Vlaamse regering, die is neergelegd in het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen. De laatste jaren is echter een

trend waarneembaar dat private partijen een grondpositie opbouwen om bedrijventerreinen te kunnen ontwikkelen. Voor de intercommunale Leiedal is dit bijvoorbeeld aanleiding om zich meer dan in het verleden te richten op publiek-private samenwerking.

Anders dan in Nederland, zijn niet alleen gemeenten actief op de grondmarkt. Ook het Gewest, de provincies en de samenwerkende gemeenten zijn betrokken partijen op de grondmarkt. De *intercommunales* kunnen in opdracht van gemeenten de ontwikkeling van nieuwe of de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen ter hand nemen. Zij richten zich niet alleen op bouwrijpe kavels op bedrijventerreinen, maar ook op de ontwikkeling van commercieel vastgoed (bedrijfsverzamelgebouwen) en van woningen. Ook de *Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen* (POM's) hebben belangrijke taken op het gebied van bedrijfshuisvesting. Zij richten zich op de ontwikkeling van bedrijfsverzamelgebouwen, incubatiecentra en huisvesting van starters. Tevens geven zij ondersteuning bij de aanleg van specifieke bedrijventerreinen, zoals wetenschapsparken. Zij initiëren de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en het uitvoeren van brownfieldprojecten. Daarnaast richt een POM zich op internationale promotie en op economisch structuurversterkende projecten, zoals de Nederlandse ontwikkelingsmaatschappijen (NOM, NV Oost, BOM en LIOF) dat doen.

Op nationaal niveau beschikt het Gewest Vlaanderen ten slotte over de Participatiemaatschappij Vlaanderen (paragraaf 3.3), die deelneemt in aangewezen brownfieldprojecten.

### 3.6 Instrumentarium

#### **Subsidie voor bedrijventerreinen en bedrijfsgebouwen**

Het Gewest Vlaanderen beschikt over een *subsidieregeling* voor bedrijventerreinen en bedrijfsgebouwen, die is vastgelegd in een subsidiebesluit van 19 september 2003. Voor subsidie komen in aanmerking de kosten voor infrastructuur (wegen, nutsvoorzieningen, groen e.d.) in het openbare gebied van nieuwe of te herstructureren bedrijventerreinen. De regeling voor bedrijventerreinen vertoont veel overeenkomsten met de verschillende subsidies die het ministerie van Economische Zaken in de afgelopen tien jaar beschikbaar stelde (StiREA, TIPP en regeling voor topprojecten). Anders dan in Nederland, komen ook de bouw van nieuwe of modernisering van bestaande bedrijfsgebouwen voor subsidie in aanmerking.

In 2005 was ongeveer € 10 miljoen voor bedrijventerreinen beschikbaar, waarvan € 8,2 miljoen voor bedrijventerreinen en € 1,8 miljoen voor bedrijfsgebouwen. Van de voor bedrijventerreinen beschikbare subsidies kwam 75% terecht bij nieuwe terreinen en 25% bij bestaande terreinen. Deze verdeling is mede het gevolg van het gevoelde tekort aan bedrijventerreinen (paragraaf 3.1).

#### **Brownfieldconvenant**

Aangezien het herontwikkelen van brownfields maatwerk is, wil het Gewest Vlaanderen per terrein in een *convenant* afspraken maken met de betrokken partijen over de

uitvoering van projecten. Hierbij gaat het zowel om investerende partijen (project-ontwikkelaars, grondeigenaren) als om regisserende partijen (subsidiërende en vergunnende overheden, lokale besturen, provinciale ontwikkelingsmaatschappijen). De werking van brownfieldconvenanten is vastgelegd in een decreet van juni 2007. Doel van een convenant is het stimuleren van samenwerking tussen de verschillende partijen en het tot stand brengen van synergie tussen de projectonderdelen. Daarnaast kunnen brownfieldprojecten profiteren van een aantal juridisch-administratieve en financiële voordelen. Ter financiering van brownfieldprojecten zet de Vlaamse Regering de PMV in die risicodragend participeert in projecten. Bij de juridisch-administratieve voordelen gaat het onder meer om:

- het wegnemen van obstakels voor eigendomsoverdracht (vrijstelling van overdrachtsbelasting en het versoepelen van de eisen aan de overdracht van mogelijk vervuilde grond);
- versnellen van ruimtelijke orderingsprocedures, doordat het Gewest vergunningen kan afgeven (op basis van het criterium projecten van algemeen belang);
- de mogelijkheden van afwijking van de duur van behandelingstermijnen en inspraakprocedures, om te komen tot een goede afstemming bij het verlenen van de noodzakelijke goedkeuringen, machtigingen, vergunningen en subsidies;
- de mogelijkheid tot nadere ondersteuningsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van een brownfieldproject, zoals het opleggen van erfdiensbaarheden tot openbaar nut en het overgaan tot onteigening.

### **Risicodragend participeren**

De Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) participeert, zowel voor eigen rekening als in opdracht van het Gewest, in voor de Vlaamse economie kansrijke ontwikkelingen. De PMV richt zich, behalve op de ontwikkeling van vastgoed, ook op het midden- en kleinbedrijf en op projecten op het gebied van milieu en economie.

Om te kunnen participeren in de herontwikkeling van brownfields, beschikt de PMV over een startbudget van € 22 miljoen. Voor de komende jaren (2007-2009) is in de meerjarenbegroting nog eens € 48,2 miljoen opgenomen. Om versnippering te voorkomen, participeert de PMV alleen in projecten, waarvoor een brownfieldconvenant is gesloten. Daarnaast participeert ook de Openbare Vlaamse Afvalmaatschappij (OVAM). De OVAM is verantwoordelijk voor het saneren van vervuilde grond. Het is de bedoeling dat de middelen functioneren in een revolving fund. PVM en OVAM maken daarom afspraken over taakverdeling en over een 'billijke return' op de investeringen. De wijze van participatie lijkt op de wijze waarop de Brabantse Herstructureringsmaatschappij deelneemt in projecten. Aangezien het voor Vlaanderen gaat om een experimentele aanpak, wordt de aanpak in 2009 geëvalueerd.

### **Planbaten**

Vlaanderen kent sinds 1 januari 2004 een stelsel van *planbaten*, dat als spiegelbeeld fungeert voor het stelsel van planschade. Planbaten zijn de meerwaarden die ontstaan als gevolg van bestemmingswijziging. Het gaat uitsluitend om grond voor woningen, bedrijfsgebouwen of recreatieve inrichtingen. De eigenaar van een te verkopen perceel

moet 20% van de forfaitair geraamde meer-waarde betalen. Dit geldt zowel voor agrariërs die grond voor toekomstige verstedelijking verkopen, als voor eigenaren van vastgoed op binnenstedelijke herstructureringslocaties. De inkomsten worden verdeeld over het Gewest (10%), de provincies (10%) en de gemeenten (80%). De overheid dient de inkomsten uit de planbaten aan te wenden voor projecten of doelstellingen van ruimtelijke ordening, in overeenstemming met haar ruimtelijk structuurplan.

In Nederland is de winst die een agrariër maakt als gevolg van waardestijging eveneens belast via de inkomstenbelasting. Er zijn echter diverse vrijstellingsmogelijkheden zoals gebruikmaken van de herinvesteringsreserve of het toepassen van de doorschuifregeling. Het verschil met het Vlaamse systeem is, dat de inkomsten uit de belasting in Nederland naar de algemene middelen verdwijnen. In Vlaanderen komen de inkomsten uit de planbaten ten goede aan de ruimtelijke ordening en kunnen daarom ook worden gebruikt voor herstructurering van bedrijventerreinen.

### **Activeringsheffing onbebouwde percelen**

Het decreet op de ruimtelijke ordening van het Gewest Vlaanderen biedt de mogelijkheid dat gemeenten een heffing op onbebouwde percelen toepassen. Momenteel passen circa honderd gemeenten een heffing toe. De aanpak verschilt per gemeente

### **Leegstandsheffing**

Doel van de *leegstandsheffing* is het weer in gebruik nemen van leegstaande bedrijfsgebouwen en percelen. Daartoe is een tweeledig instrument ontwikkeld: de leegstandsheffing als sanctie en een subsidie als positieve stimulans. Tevens biedt het decreet *leegstaande en verwaarloosde bedrijfsgebouwen* de mogelijkheid tot onteigening ten algemene nutte door publiekrechtelijke rechtspersonen of door lokale overheden met onteigeningsbevoegdheid.

Basis voor de leegstandsheffing vormt de *inventaris leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten*. Een bedrijfsruimte wordt als leegstaand beschouwd als meer dan 50% van het totale vloeroppervlak niet effectief wordt gebruikt. Als verwaarloosd worden gebouwen beschouwd, die uitgesproken gebreken vertonen die het gevolg zijn van langdurig achterstallig onderhoud. Jaarlijks stelt elke gemeente een lijst op van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten die op haar grondgebied zijn gelegen. Een pand dat is opgenomen in de *inventaris leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten* is onderhevig aan de heffing vanaf het kalenderjaar dat volgt op de tweede opeenvolgende registratie in de inventaris. De heffing is afgeleid van de Belgische Onroerende Zaken Belasting ('het kadastrale inkomen'). Er gelden lagere heffingspercentages voor de hogere schalen van het kadastrale inkomen.

De inventarisatie is gestart in 1997. In de periode 1997 t/m 2001 zijn in totaal 6.500 bedrijfspanden opgenomen in de inventaris.<sup>3</sup> Het totale ruimtebeslag van deze panden en bijbehorende onbebouwde grond bedroeg 5.200 hectare. De meeste panden staan relatief kort op de lijst. Ongeveer tweederde van de opgenomen panden wordt binnen twee jaar weer geschrapt.

<sup>3</sup> Van de leegstaande panden op de inventaris ligt 20% op een bedrijventerrein.

Panden die langer op de lijst staan, vertonen vaak tekenen van verwaarlozing (Gedas 2002). Vanaf 1999 zijn de heffingen van toepassing. Voorwaarde is immers, dat een pand minimaal twee jaar op de inventaris staat. Tussen 1999 en 2001 hebben circa 2.400 eigenaren een aanslagbiljet ontvangen. Hiervan moest 80% de heffing betalen. In het totaal ging het om € 19 miljoen aan heffingen. Gemeenten hebben recht op 20% van de heffingen op panden op hun grondgebied. Daarnaast kunnen zij op basis van een eigen verordening een aanvullende leegstandsheffing opleggen. Hiervan hebben ruim dertig gemeenten gebruik gemaakt. Zij legden gezamenlijk € 4 miljoen aan heffingen op (Gedas 2002).

De conclusie uit de evaluatie van Gedas (2002) over het functioneren van de leegstandsheffing in de eerste jaren is dat 'spontaan' aanzienlijk meer leegstaande bedrijfspanden in gebruik zijn genomen dan op grond van de heffingen het geval was. In hoeverre de afschrikkende werking van de ophanden zijnde heffing een rol speelde, is op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen. Per saldo heeft de heffing in ieder geval niet geleid tot een daling van het aantal leegstaande bedrijfspanden. Dit aantal bleef tussen 1997 en 2002 min of meer constant. Door het relatief lage aandeel van leegstaande panden op bedrijventerreinen, lijkt de heffing bovendien meer effect te hebben gehad op de wijk- en buurtvernieuwing en op de vernieuwing van het landelijke gebied dan op de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

Panden die op de inventaris zijn opgenomen, komen ook in aanmerking voor een *subsidie*. De maximale subsidie bedraagt 30% van de verwervingskosten en 90% van de kosten voor het (gedeeltelijk) slopen van de bebouwing. Doel van de subsidie is hergebruik (en niet behoud) van bedrijfsruimten. Transformatie komt hierdoor ook in aanmerking voor subsidie. Uit onderzoek over de in de periode 1995-2001 verleende subsidies blijkt, dat voor 89 leegstaande bedrijfspanden subsidie is verstrekt. Hiervan heeft ruim 40% een woonbestemming gekregen; 30% van de gesubsidieerde projecten is opnieuw in gebruik genomen als bedrijfsruimte. Bijna 50% van het subsidiebedrag ging naar bedrijfsruimten (Gedas 2002). In het totaal is in deze periode ruim € 21 miljoen aan subsidie toegekend. De invloed van de subsidies bleef overigens beperkt. Van de panden die van de inventaris verdwenen, kreeg slechts 3% subsidie.

Op dit moment werkt het Gewest aan bijstelling van de regelingen. Hierbij gaat het onder meer om differentiatie van subsidies, afhankelijk van de toekomstige bestemming en het gelijkschakelen van publieke en private partijen. Tevens krijgt de verhouding tussen Gewest en lokale overheid punt aandacht. De gedachte is de bevoegdheid voor het opleggen van de heffing over te hevelen van het Gewest naar de lokale overheid.

### **Fasegewijs in gebruik nemen van verkochte kavels**

Om intensief ruimtegebruik te stimuleren en leegstand te voorkomen, legt de intercommunale Leiedal het fasegewijs in gebruik nemen van verkochte kavels contractueel vast. Dit houdt in dat een koper binnen twee jaar na koop van een perceel minimaal eenderde deel moet bebouwen; de resterende ruimte moet binnen zes jaar worden bebouwd. Als een bedrijf zich hieraan niet houdt, kan de intercommunale de niet bebouwde grond terugvorderen en verkopen aan een nieuwe gebruiker. Het niet bebouwde deel moet daarom het zelfstandig functioneren van een nieuwe gebruiker mogelijk maken.

## 4. DUITSLAND

### 4.1 Planningsopgave

Duurzaamheid (nachhaltige Städtebau) is een belangrijke doelstelling in het ruimtelijke beleid in Duitsland. Het bevorderen van functiemenging is een belangrijk onderdeel van dit beleid. Hiertoe is een specifiek programma opgezet met voorbeeldprojecten. De resultaten zijn echter nog beperkt. Resultaten hebben vooral betrekking op kleinschalige projecten in binnenstedelijke gebieden. In de praktijk ligt toch nog altijd een sterk accent op functiescheiding, het ontwikkelen van grote monofunctionele woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. Knelpunten zijn onder meer de relatief hoge grondprijzen in steden en de voorkeur van toekomstige gebruikers voor functiescheiding en het feit dat monofunctionele gebieden aan de stadsrand relatief gemakkelijk te ontwikkelen zijn (Kreukels en Van Vliet 2001). Regionaal zijn er wel verschillen. In de deelstaten in het westen ligt het accent in het kader van duurzaamheid op het zo efficiënt mogelijk omspringen met de vaak spaarzame ruimte in steden om de leefbaarheid te bevorderen. In de deelstaten in het oosten ligt de nadruk eerder op de herstructurering en verdere ontwikkeling van de economie.

Om handen en voeten te geven aan de ruimtelijke aspecten van duurzaamheid heeft de Bondsregering het programma "*Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement*" (REFINA) in het leven geroepen. Doel van het programma is terugdringen van het ruimtegebruik in uitleggebieden. Het streven is 75% van de ruimtevrage opvangen in binnenstedelijk gebied. Hergebruik van verouderde locaties is hierbij een belangrijke doelstelling. Het programma bevat een groot aantal voorbeeldprojecten gericht op zuinig ruimtegebruik en hergebruik, evenals projecten gericht op het verbeteren van planning en programmering en het ontwikkelen van nieuw instrumentarium. De meeste projecten lopen nog. Er zijn nog weinig concrete resultaten te melden. Informatie over het programma is beschikbaar op: [www.refina-info.de](http://www.refina-info.de).

Daarnaast heeft de Bondsregering in het kader van duurzaamheid het programma "Flächen im Kreis" ontwikkeld. Doel van het project is activering van ruimtegebruik en herontwikkeling van niet in gebruik zijnde kavels om de groei van het ruimtegebruik aan de stadsrand terug te dringen. Het project richt zich op het ontwikkelen van kennis en van instrumenten aan de hand van praktijkervaringen. Ook in dit programma gaat het overwegend om lopende projecten. De voortgang van dit programma is te raadplegen op: [www.flaeche-im-kreis.de](http://www.flaeche-im-kreis.de).

In Duitsland is het beleid voor bedrijventerreinen voorwaardenscheppend van karakter. Doel is een toereikend en kwalitatief hoogwaardig aanbod voor vestiging van handel en industrie. De gehanteerde prognoses lijken de vraag te overschatten (Hennings 2004). Gemeenten hebben op basis van de prognoses op grote schaal tegen gunstige

voorwaarden bedrijventerreinen aan de rand van de stedelijke agglomeraties en in het landelijke gebied ontwikkeld. Vanuit het oogpunt van concurrentie hebben zij bovendien weinig beperkingen opgelegd aan de bedrijven die zich vestigen. De motieven achter de voorkeur voor nieuwe bedrijven zijn dezelfde als in Nederland. Nieuwe bedrijventerreinen zijn goedkoper en zijn beter ontsloten.

Evenals in Nederland, is een nauwelijks geprofileerd product ontstaan (Dressen 2004). Gemeenten zouden de vraag opjagen door een ruimhartig uitgiftebeleid. De ruimtelijke plannen zijn gebaseerd op de maximale vraag en de uitgifteprijs is te laag. In de landelijke gebieden zou als gevolg van Bodenvorratspolitik (voorwaardenscheppend beleid) zelfs sprake zijn van een overaanbod van goedkope grond. Dit is volgens Hennings (2004) aanleiding voor suburbanisatie van bedrijvigheid.

Een planningsopgave voor geheel Duitsland is niet geformuleerd. Ook op het niveau van de Länder (wellicht op een uitzondering na) heeft de overheid geen planningsopgave geformuleerd. Het Landesentwicklungsplan voor Nordrhein Westfalen constateert wel dat in de Gebietsentwicklungspläne (regionale structuurplannen) en in de lokale ruimtelijke plannen voldoende ruimte is opgenomen om te voorzien in de vraag naar bedrijventerreinen. In de stedelijke gebieden, waar het accent ligt op hergebruik van verouderde terreinen, vormt het aanbod aan bouwrijpe grond soms een knelpunt. De problemen hierbij zijn vergelijkbaar met die in Vlaanderen. Het gaat om moeizame verwerving, noodzaak tot bodemsanering en vaak hoge kosten, verbonden aan specifieke lokale omstandigheden.

Een landelijk dekkend informatiesysteem over bedrijventerreinen vergelijkbaar met het Nederlandse IBIS is niet beschikbaar. Een goed beeld van de huidige verhouding tussen vraag en aanbod op de markt is daarom niet te geven.

Het Landesentwicklungsplan voor Nordrhein Westfalen hanteert een soort SER-ladder voor de realisatie van nieuwe bedrijventerreinen. De lagere overheden dienen in hun beleid de volgende criteria in acht te nemen:

- het benutten van braakliggende en ongebruikte gronden in het stedelijke gebied heeft de voorrang boven nieuwe bedrijventerreinen in de open ruimte in het buitengebied;
- concentratie door ontwikkeling aansluitend aan bestaande bedrijventerreinen heeft de voorkeur boven de ontwikkeling van geheel nieuwe terreinen;
- verdichting op bestaande terreinen heeft de voorkeur boven uitbreiding.

## **4.2 Planningsstelsel**

In Duitsland krijgt de ruimtelijke ordening, evenals in Vlaanderen en in Nederland, invulling op drie overheidsniveaus. Dit zijn de deelstaten (Länder), de Bezirke (regio's, districten) en de gemeenten.

De rol van de nationale overheid (Bondsregering) is beperkt tot het schetsen van een raamwerk met algemene richtlijnen om sturing te geven aan het beleid. Op het gebied van de ruimtelijke ordening kunnen de deelstaten voor een groot deel hun eigen koers

varen binnen het kader dat de centrale regering heeft gecreëerd. De Bondsregering heeft als taak, de regionale verschillen in Duitsland te verkleinen. Instrumenten hierbij zijn bijvoorbeeld belastingvoordelen en subsidiemaatregelen. Het accent ligt op de ontwikkeling van grootstedelijke regio's en op de integratie van de oude en nieuwe Länder.

Wat betreft de ruimtelijke ordening richten de deelstaten zich vooral op de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid. Deze bestaan voornamelijk uit beleidsdoelstellingen en richtinggevendende uitspraken, zoals verstedelijkingsprincipes en doelstellingen met betrekking tot zuinig ruimtegebruik. Deze zijn neergelegd in het *Landesentwicklungsplan*.

Uitwerking van het beleid is de verantwoordelijkheid van de lagere overheden. Planningsopgaven worden geformuleerd op het niveau van de Bezirke (districten/regio's) in het Regionalplan (voorheen Gebietsentwicklungsplan). Het Regionalplan bevat een programma voor te ontwikkelen bedrijventerreinen, waarin de geraamde vraag verdeeld is per gemeente. Ook vindt hier een globale locatieaanwijzing plaats.

Op lokaal niveau is de situatie vergelijkbaar met Nederland. Gemeenten zijn op het gebied van ruimtelijke ordening tamelijk zelfstandig. Er bestaan twee planvormen. Dit zijn het Flächennutzungsplan (vergelijkbaar met het structuurplan) en het Bebauungsplan (vergelijkbaar met het bestemmingsplan). Dit laatste is een juridisch bindend document, dat de basis vormt voor het verlenen van bouwvergunningen. Een verschil tussen het Bebauungsplan en het Nederlandse bestemmingsplan is, dat het Bebauungsplan zich vooral richt op het reguleren van het bouwen en minder op het reguleren van het grondgebruik.

Een relatief nieuw instrument in Duitsland is het zogenaamde Vorhaben en Erschliessungsplan dat sinds het begin van de jaren negentig van kracht is. Dit is een ruimtelijk plan met bouwvoorschriften en met voorschriften over het toegestane gebruik voor een bepaald projectgebied. Het plan dient als kader voor activiteiten van marktpartijen. Door toepassing van het plan is het mogelijk projecten sneller en slagvaardiger te realiseren dan met behulp van het reguliere instrumentarium uit de ruimtelijke ordening mogelijk is. De overheid laat in dit geval de ontwikkeling over aan marktpartijen, maar blijft betrokken via het verlenen van bouwvergunningen (Baugenehmigung).

### **4.3 Herstructureringsopgave**

Duitsland telt ongeveer 130.000 hectare brownfields (brachflächen). Een groot gedeelte hiervan ligt in het oosten van het land. Hergebruik van de vaak in onbruik geraakte gebieden is een belangrijke doelstelling van het beleid. Het areaal aan brownfields groeit nog altijd snel. Evenals in Nederland, loopt herontwikkeling aan tegen knelpunten. Naast de hoge kosten en financiële risico's gaat het onder meer om de beperkte belangstelling in de markt voor de bestaande gebouwen, het slechte imago van de terreinen, de vervuiling van de grond, moeizame verwerving doordat grondeigenaren vanuit speculatieoverwegingen de grond niet willen verkopen en de concurrentie van goedkoop aanbod aan de rand van de stad.

Binnen de stedelijke gebieden zijn de bedrijventerreinbehoevende bedrijfsklassen in toenemende mate aangewezen op herstructureringslocaties. In het Landesentwicklungsplan voor Nordrhein Westfalen is dit ook een expliciete doelstelling in het beleid, die voortvloeit uit de eerdergenoemde 'SER-ladder'. Om een rendabele grondexploitatie mogelijk te maken zouden de grondprijzen omhoog moeten. Volgens Hennings (2004) is de ruimte hiervoor aanwezig. In Düsseldorf en Köln lagen de prijzen voor industrieterreinen in 2001 tussen de € 200,- en € 250,- per m<sup>2</sup>. In Frankfurt am Main en München kost de grond al circa € 700,- per m<sup>2</sup>. Deze hogere prijzen hangen gedeeltelijk samen met de bredere doelgroep voor bedrijventerreinen in de stedelijke gebieden die vooral bestaat uit diensten en hoogwaardige industrie.

#### **4.4 Intergemeentelijke samenwerking**

Het intensiveren van de samenwerking tussen gemeenten is in Duitsland nadrukkelijk punt van aandacht. Om een te sterke spreiding van bedrijvigheid te voorkomen, is het stimuleren van intergemeentelijke samenwerking een belangrijk punt van aandacht (Dressen 2004). Het Landesentwicklungsplan voor Nordrhein Westfalen roept op tot meer intergemeentelijke samenwerking bij de planning van bedrijventerreinen. Vooral in de landelijke gebieden is door onderlinge concurrentie een overschot aan goedkope bouwrijpe grond van lage kwaliteit ontstaan. In de meeste regio's studeren de gemeenten op mogelijkheden voor samenwerken. De initiatieven staan echter nog in de kinderschoenen.

Een goed voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking is de oprichting van *Regionale Gewerbeflächenpool Neckar Alb* (paragraaf 4.6). Dit instrument kan een aanvulling zijn op de in Nederland gebruikelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking. De overige vormen van intergemeentelijke samenwerking die in de literatuur worden beschreven, lijken sterk op de Nederlandse voorbeelden. Het gaat onder meer om het opzetten van regionaal planningsoverleg en om het ontwikkelen van regionale bedrijventerreinen.

In stedelijke gebieden is ook in de realisatiefase sprake van intergemeentelijke samenwerking (paragraaf 4.5).

#### **4.5 Uitvoering**

Voor de realisatie en uitgifte van bedrijventerreinen zijn de gemeenten verantwoordelijk. De meeste gemeenten voeren actief grondbeleid bij het ontwikkelen van bedrijventerreinen, zowel aan de stadsrand als in het stedelijke gebied. Dit is anders dan bij woningbouw, waar de gemeente alleen actief is in de steden. Aan de stadsrand laten de Duitse gemeenten de ontwikkeling van woningen over aan de markt.

In de landelijke regio's nemen de gemeenten zelf de ontwikkeling ter hand. In de stedelijke gebieden, waar grote opgaven voor herstructurering liggen, werken gemeenten samen in intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschappijen, waarin private partijen kunnen participeren. Een goed voorbeeld is het Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) voor Nordrhein-Westfalen. Het LEG Nordrhein-Westfalen is een vastgoedbedrijf met de deelstaat Nordrhein-Westfalen als grootaandeelhouder. Daarnaast participeren onder meer gemeenten, regio's, banken en woningbouwcorporaties. Aanvankelijk richtte het LEG zich op stadsontwikkeling, stadsvernieuwing en woningbouw; vanaf 1980 ook op bedrijventerreinen. Tevens treedt het LEG op als ontwikkelaar voor binnenstedelijke projecten, die mede gericht zijn op commercieel vastgoed (kantoren en winkels). Specifiek onderdeel is een grondkostenfonds, waarmee gemeenten herstructureringsprojecten kunnen oppakken, waarvoor marktpartijen geen belangstelling hebben. Het LEG neemt het gehele project vanaf marktverkenning tot en met realisatie voor haar rekening. Voeding van het fonds gebeurt op basis van rendabele vastgoedprojecten.

Over het aandeel van private ontwikkeling van bedrijventerreinen zijn in het kader van het onderzoek geen gegevens op tafel gekomen.

#### 4.6 Instrumentarium

##### **Regionale Gewerbeflächenpool Neckar Alb.**

In Baden Württemberg heeft het intergemeentelijke samenwerkingsorgaan Neckar Alb een model voor een 'bedrijventerreinenpool' ontwikkeld. Doel is versterking van de regionale economie en zorgvuldig ruimtegebruik. In de pool brengen gemeenten op vrijwillige basis (bouwrijpe) kavels op bedrijventerreinen in. Via de pool vindt gezamenlijke marketing en verkoop plaats. Gemeenten brengen die grond in de pool, die bestemd is voor bedrijven die afkomstig zijn van buiten de gemeente.<sup>4</sup> Door deel te nemen aan de pool kunnen de gezamenlijke gemeenten een hogere kwaliteit bedrijventerreinen aanbieden dan zij alleen zouden kunnen. Bovendien kunnen zij het risico delen dat is verbonden aan het niet uitgeven van bouwrijpe kavels.

De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de grondverkoop. Organisatorisch is het beheer van de pool ondergebracht bij het intergemeentelijke samenwerkingsverband. Bijzonder aan de pool is dat kosten en opbrengsten onderling worden verdeeld. Hierdoor moeten gemeenten een deel van de inkomsten uit de grondverkoop delen met de regiogemeenten. Daartegenover staat dat zij ook inkomsten krijgen uit de grondverkoop van andere gemeenten. De verdeling van de opbrengsten in de pool is gebaseerd op de getaxeerde verkoopwaarde van de ingebrachte kavels. Deze wordt vastgesteld door een onafhankelijke taxatiecommissie. Als opbrengst wordt het exploitatieresultaat gehanteerd. Iedere gemeente krijgt de gemaakte kosten voor bouwrijp maken terug. Ook gemeenten die geen ruimte hebben voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen (bijvoorbeeld omdat zij in ecologisch waardevol gebied liggen) kunnen deelnemen aan de pool. Zij

<sup>4</sup> Deze kavels zijn overigens niet exclusief bestemd voor bedrijven van elders. Ook lokale bedrijven kunnen zich vestigen.

brengen geen grond in maar storten kapitaal in de pool. Verdeling van de opbrengsten is gebaseerd op regelgeving van de deelstaat Baden-Württemberg.

Deelnemers aan de pool moeten zich aan een aantal spelregels houden. De belangrijkste zijn:

- Gemeenten mogen lokale bedrijven grond aanbieden die niet in de regionale pool is ondergebracht. Indien het bedrijf hiervan geen gebruik wenst te maken, is de gemeente verplicht aanbod uit de regionale pool aan te bieden.
- Een gemeente mag aan een bedrijf van buiten de gemeente alleen grond aanbieden, die zij heeft ondergebracht in de pool. Indien een bedrijf hiervan geen gebruik wil maken, is de gemeente verplicht het bedrijf te interesseren voor andere kavels uit de pool.
- Als het bedrijf van buiten desondanks toch belangstelling heeft voor een kavel die niet is ondergebracht in de pool, moet de gemeente deze grond alsnog onderbrengen in de pool.

Het verschil van de regeling met Nederlandse voorbeelden van regionaal plannings-overleg is, dat de Duitse aanpak minder vrijblijvend is. De gemeente houdt weliswaar de regie over de grondverkoop, maar door de gemeenschappelijke winst- en verliesrekening is een belangrijke drijfveer achter intergemeentelijke concurrentie (het maken van winst) verdwenen. De Gewerbeflächenpool is een relatief nieuw instrument (ontwikkeld na 2000). Er zijn nog weinig concrete ervaringen. Wel heeft het initiatief navolging gevonden in een aantal andere regio's.

## 5. VERENIGD KONINKRIJK

### 5.1 Planningsopgave

Het beleid voor bedrijventerreinen in het Verenigd Koninkrijk is primair gericht op accommodatie van economische groei. Volgens de nationale richtlijnen moeten ruimtelijke plannen voldoende ruimte voor bedrijvigheid van verschillende kwaliteit bevatten om de regionaal en lokaal economische ontwikkelingsstrategieën te kunnen realiseren. Hierbij zijn duurzame ontwikkeling en stedelijke vernieuwing, overigens net als in Nederland, belangrijke randvoorwaarden.

Zuinig ruimtegebruik en hergebruik van verouderde bedrijventerreinen (brownfields) zijn belangrijke doelstellingen van het beleid. Evenals het beperken van het gebruik van greenfieldlocaties. Dit gebeurt onder meer door:

- het uitsluiten van bepaalde locaties als ontwikkelingslocatie voor bedrijventerreinen;
- het nemen van indirecte fiscale maatregelen om gebruik van greenfields te ontmoedigen;
- het stimuleren van het verdichten van huidige bebouwing, waardoor de druk op greenfields moet afnemen.

Om deze doelstellingen te bereiken, moeten nog nieuwe instrumenten worden ontwikkeld. In de planningsrichtlijnen van de nationale overheid is vastgelegd, dat de lokale overheid de vraag naar nieuwe locaties op basis van marktonderzoek moet aantonen. Hierbij moet eerst worden getoetst of er geen geschikte te herstructureren locaties zijn, voordat uitleggebieden in gebruik worden genomen.

Een landelijke planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen is niet geformuleerd. Dit gebeurt op lokaal niveau (district/borough) in het Urban Land Review (ULR). Een ULR bevat een analyse van de vraag, een identificatie van de planningsopgave en een aanduiding van potentiële nieuwe locaties. Een evaluatie van lokale ramingsmethoden laat zien, dat deze relatief eenvoudig zijn. De meeste ramingen zijn gebaseerd op het doortrekken van trends uit het verleden en stellen kwantiteit boven kwaliteit. Op lokaal niveau worden zelfs besluiten genomen over het uitbreiden van bedrijventerreinen zonder dat hieraan onderzoek ten grondslag ligt (Ecotec 2004). Mede hierdoor is er geen goed zicht op de huidige verhouding tussen vraag en aanbod. Hierbij speelt een rol, dat de lagere overheden vaak ook achterhaalde overzichten van het nog beschikbare aanbod hanteren.

Het verbeteren van de huidige planningspraktijk is daarom een belangrijk punt van aandacht. Hier zou een taak liggen op het niveau van de regio's (bij de Regional Planning Boards). Om een grotere consistentie tussen de regio's en deelregio's te krijgen is wel meer standaardisatie van modellen nodig.

Volgens onderzoek dat in opdracht van de Office of the Deputy Prime Minister is verricht, heeft de ruimte voor economische activiteiten minder prioriteit binnen de Engelse ruimtelijke ordening dan bijvoorbeeld woningbouw en winkels (Ecotec 2004).

Een van de problemen is, dat de lokale ontwikkelingsplannen meer gericht zijn op doorwerking van de Regional Planning Guidances (RPG) dan van de Regional Economic Strategies (RES). Soms is zelf sprake van strijdigheid tussen op groei gerichte regionale plannen en conserverende lokale ruimtelijke plannen.

Daarnaast komen er regelmatig klachten vanuit het bedrijfsleven over het huidige planningsstelsel (lange gebruiksonvriendelijke procedure). Bij de herziening van de huidige nationale richtlijnen voor het beleid voor bedrijventerreinen zijn dit belangrijke aandachtspunten. Het verder flexibiliseren van de grond- en de vastgoedmarkt is hierbij een belangrijk doel. In hoeverre de lage prioriteit en de gevoelde procedurele knelpunten tot een tekort aan aanbod heeft geleid, is op grond van de beschikbare informatie niet vast te stellen.

## 5.2 Planningsstelsel

In het Verenigd Koninkrijk heeft de overheid vooral een regulerende rol. De marktsector domineert het ontwikkelingsproces (paragraaf 5.4). Dit geldt ook voor bedrijventerreinen. Door het Engelse systeem is planning en programmering losgekoppeld van de ontwikkeling en uitgifte. Anders dan in de Nederlandse situatie, hebben de gemeenten hierdoor geen directe financiële belangen bij de verkoop van grond.

Binnen het Verenigd Koninkrijk is er geen geïntegreerde bestuurslaag op intermediair niveau. De ruimtelijke planning valt onder verantwoordelijkheid van de nationale en de lokale overheid. De planning van bedrijventerreinen is hierdoor eenvoudig van opzet. De nationale overheid richt zich op het uitvaardigen van richtlijnen, waaraan de lokale plannen moeten voldoen. De nationale overheid doet dit in de vorm van Planning Policy Statements (PPS) die de oudere Planning Policy Guidances (PPG) geleidelijk vervangen. Voor bedrijventerreinen is vooral PPG4 van belang. Dit is overigens een al oudere, gedeeltelijk achterhaalde PPG. Het PPG bevat onder andere richtlijnen over de doelstellingen van het beleid, over de relatie met ruimtelijke plannen, over locatiecriteriën voor te ontwikkelen terreinen, over hergebruik van verouderde terreinen, over het inpassen van bedrijventerreinen in het landelijke gebied en over het toetsen van marktinitiatieven. Ook in andere PPG's of PPS'en kunnen aanknopingspunten zitten het beleid voor bedrijventerreinen. Voorbeelden zijn de richtlijnen over planning van detailhandel, over het opstellen van lokale en regionale plannen en over centrumontwikkeling.

Op lokaal niveau zijn de counties verantwoordelijk voor de ruimtelijke ontwikkelingsplannen. Zij stellen structure plans op die strategisch van aard zijn en die moeten passen binnen de nationale, en in de toekomst ook binnen de regionale richtlijnen. Hierin komen de ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen en het aanwijzen van te ontwikkelen locaties aan de orde.

De onder de counties vallende districten vertalen het structure plan in een 'district development plan', waarin meer gedetailleerde locatiespecifieke voorwaarden voor de ontwikkeling zijn opgenomen. Voor de zes grootstedelijke gebieden buiten Londen zijn metropolitan counties in het leven geroepen. In de grotere steden functioneren zogenaamde unitary authorities die bestuurlijke taken van counties en districten verenigen. Het structure plan en het district development plan worden dan gecombineerd tot een unitary development plan.

Anders dan in de Nederlandse bestemmingsplannen, bevatten de 'development plans' geen voorschriften. Het zijn vooral beleidsverklaringen (STEC 2001). Hierdoor zijn ze juridisch niet bindend. Dit laat de lokale overheid een zekere mate van vrijheid bij het verlenen van bouwvergunningen.

Aangezien de marktsector het ontwikkelingstraject domineert, vragen zij een 'building-permission' en een 'planning permission' aan (vergelijkbaar met de Nederlandse bouwvergunning). Doordat de 'development plans' niet bindend zijn, wil dit niet zeggen dat marktpartijen ontwikkelingen die volgens het plan zijn toegestaan zo maar mogen ontwikkelen. De lokale overheid kan aanvullende voorwaarden stellen, bijvoorbeeld in de vorm van een afspraak over een ontwikkelingsbijdrage. Ook kan de lokale overheid vergunningen verlenen voor projecten die niet zijn opgenomen in een 'development plan' (STEC 2001).

Op het intermediaire niveau zijn negen regio's actief met overigens weinig bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening.<sup>5</sup> Het Verenigd Koninkrijk streeft naar een grotere betrokkenheid van het intermediaire niveau bij de ruimtelijke planning. Dit moet onder meer tot uiting komen in de vorm van Regional Planning Guidance Notes (RPGs), waarin de regionale overheid gebiedsspecifieke richtlijnen voor de ruimtelijke planning uitvaardigt. Als het gaat om planning van bedrijventerreinen, gaan de gedachten uit naar een taakverdeling, die lijkt op de verhouding tussen onze provinciale streekplannen enerzijds en de gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen anderzijds:

- Regionale Spatial Strategies moeten sleutelsectoren en de te stimuleren clusters identificeren, de ruimtelijke hoofdstructuur in beeld brengen en strategische locaties en zoekruimten voor bedrijvigheid aanwijzen.
- Local Development Frameworks moeten zorgen voor het aanwijzen van voldoende ruimtelijke reservering om op lange termijn te voorzien in de vraag naar ruimte en voor het daadwerkelijk beschikbaar komen van ruimte binnen de aangewezen plangebieden.

---

<sup>5</sup> Greater London is één van de negen regio's. Deze regio heeft overigens veel meer bevoegdheden dan de overige regio's

### 5.3 Herstructureringsopgave

Het Verenigd Koninkrijk telt een groot aantal brownfields. Uit een inventarisatie uit 1999 bleek, dat er ongeveer 33.000 hectare bedrijventerrein te beschouwen is als brownfield en potentieel te herontwikkelen is. Evenals in Vlaanderen ligt in het Verenigd Koninkrijk het accent op hergebruik van verouderde bedrijventerreinen. Transformatie naar woningbouw is een belangrijk onderdeel van het beleid. Als richtlijn hanteert de nationale overheid: 60% van de woningbouw realiseren op geherstructureerd land.

De nationale overheid voelt zich verantwoordelijk voor het beleid voor de brownfields. Om een beeld te krijgen van de opgave heeft de nationale overheid in 1998 een 'National Land-Use Database' (NLUD) opgezet, waarin gegevens over brownfields zijn opgenomen. Een nationale strategie voor brownfields is in de maak.

Uit analyses met gegevens uit de NLUD blijkt, dat uitvoering van de opgave stagneert. De relatief eenvoudig te herontwikkelen locaties zijn geherstructureerd. De moeilijke locaties blijven achter. Intensivering van het beleid is daarom punt van aandacht. De instrumenten die hierbij worden voorgesteld, lijken sterk op de Nederlandse instrumenten. Voorbeelden zijn:

- gebiedsgerichte aanpak, dus niet alleen focussen op specifieke kavels of deelgebieden;
- het verevenen van de opbrengsten op greenfields met die op brownfields (een voorbeeld is het toestaan van weidewinkels op basis van de richtlijnen uit PPS6 koppelen aan het gebruiken van de opbrengsten hiervan voor herontwikkeling);
- vereenvoudigde regelgeving voor herontwikkellocaties;
- het geven van subsidies op de onrendabele top;
- het toestaan van tijdelijk hergebruik van locaties om het negatieve imago te doorbreken;
- het aantrekkelijker maken van locaties door aanleg van infrastructuur.

Tevens probeert de overheid door middel van belastingmaatregelen private investeringen in de herontwikkeling van brownfields te stimuleren. Verbeteringen van deze belastingmaatregelen zijn op dit moment in studie. De belangrijkste belastingmaatregelen zijn:

- *Land remediation relief*: ondernemers kunnen de kosten die men spendeert aan de herontwikkeling van braakliggende brownfields voor 150% in mindering brengen op de vennootschapsbelasting (corporation tax).
- *Vrijstelling van landfilltax*. Landfilltax is een belastingheffing op de storting van afval. Ondernemers die een brownfield herontwikkelen kunnen vrijstelling krijgen van deze belasting.

#### 5.4 Intergemeentelijke samenwerking

In de nationale richtlijnen voor de planning van bedrijventerreinen komt meer accent te liggen op samenwerking tussen de lokale overheden. Dit is vooral van belang om een schakel te kunnen vormen tussen de strategische regionale plannen en de op uitvoering gerichte lokale plannen. Intergemeentelijke samenwerking heeft in Engeland vooral betrekking op planning en programmering en is nog in ontwikkeling (Ecotec 2004). Door de sterke positie van marktpartijen in het realisatietraject is samenwerking bij het ontwikkelen of herstructureren van bedrijventerreinen niet aan de orde

#### 5.5 Uitvoering

De ontwikkeling van bedrijventerreinen is overwegend in handen van private partijen. Zij verwerven grond, maken deze bouwrijp en realiseren vastgoed op de bouwrijpe kavels. Anders dan in Nederland, waar de ondernemers eigenaar zijn van het vastgoed van hun bedrijven, huren de Engelse ondernemers hun panden. Hierbij speelt mee dat de huurcontracten voor een lange periode (30 jaar) worden afgesloten. Ze zijn echter wel verhandelbaar. Zo garanderen deze de verhurende partijen inkomsten, terwijl de huurders flexibiliteit hebben. De overheid is alleen actief op de grondmarkt, waar het aanbod via marktpartijen niet tot stand komt.

Private partijen nemen vaak ook het opstellen van stedenbouwkundige plannen voor hun rekening. Een groot voordeel hiervan is, dat een locatie als één samenhangend geheel tot stand komt. Daarnaast heeft private ontwikkeling als voordeel, dat de scheiding tussen publieke en private ruimte niet zo sterk is en dat de eigenaar van het overgrote deel van het terrein belang heeft bij het behoud van waarde op lange termijn.

In Nederland gelden de rond Londen ontwikkelde business parks, zoals Stockley Park, vaak als voorbeeld als het gaat om kwaliteit op bedrijventerreinen. Bij een beoordeling van de business parks moet er wel rekening mee worden gehouden dat de kwaliteit in sterke mate het gevolg is van de aanwezigheid van kantoren. Op de Nederlandse bedrijventerreinen zijn die niet toegestaan. De Engelse voorbeelden laten overigens wel zien dat marktpartijen invloed hebben op de kwaliteit. Op de business parks is de kwaliteit het gevolg van integrale gebiedsontwikkeling gebaseerd op een eenduidig concept. Op de Nederlandse bedrijventerreinen is de kwaliteit het gevolg van de invulling van individuele kavels met een sterk uiteenlopende stedenbouwkundige opzet.

#### 5.6 Instrumentarium

##### **Business Planning Zones (BPZs)**

Om snel in te kunnen spelen op zeer mobiele bedrijfsactiviteiten, zoals high tech bedrijven, heeft de Planning Green Paper van december 2001 (delivering a fundamental change) de mogelijkheid geboden voor het aanwijzen van zogenaamde Business Planning Zones (BPZs). In een BPZ is sprake van een vereenvoudigd planologisch regime. Voor specifieke activiteiten beperkt tot klasse B1 (kantoren en lichte industrie),

die weinig invloed op de omgeving hebben, is geen planning permission nodig. Het aanwijzen van BPZ is de verantwoordelijkheid van de Regional Planning Boards. De verdere planologische uitwerking vindt plaats op lokaal niveau. Uitgangspunt is een beperkt aantal BPZs (1 à 2 per regio).

Of het instrument een stimulans vormt voor de regionale economie is nog niet vast te stellen. Niet vast staat of planologische regelgeving daadwerkelijk een remmende factor is voor het ontwikkelen van bedrijventerreinen. Anders dan de Enterprise Zones kent een BPZ geen belastingvoordeel. Het succes van veel Enterprise Zones is juist te danken aan dit aspect.

Als stimulans voor herstructurering van bedrijventerreinen gaat het instrument niet ver genoeg vanwege het ontbreken van financiële en juridische aspecten. De BPZ lijkt sterk op de al veel langer bestaande Simplified Planning Zones (SPZs). Dit instrument is ontwikkeld om bij private investeerders belangstelling te wekken voor gebiedsontwikkeling. Het is vooral geschikt in de oudere stedelijke gebieden, waar herontwikkeling noodzakelijk is. Voor de in SPZ vastgelegde functies is een gegarandeerde 'planning permission' van toepassing, mits de ontwikkeling plaatsvindt binnen tien jaar.

## 6. FRANKRIJK

### 6.1 Planningsopgave

Het nationale ruimtelijke beleid in Frankrijk is lang gericht geweest op spreiding. Met concepten als metropoles d'équilibres, villes nouvelles en technopôles moest de spreiding van Parijs worden afgeleid. In de loop van de jaren zeventig traden de nadelen van suburbanisatie steeds duidelijker aan het licht. Sinds de jaren tachtig is het grote-stedenbeleid ook gericht is op economische vernieuwing. Dit beleid heeft overigens een sterke sociale component door de grote problemen in de Franse probleemwijken, de banlieus (Wassenberg e.a. 2006).

Het beleid voor bedrijventerreinen in Frankrijk moet een bijdrage leveren aan het tot stand brengen van een aantrekkelijk vestigingsmilieu voor uiteenlopende bedrijven. Het versterken van de regionale concurrentiekracht is een belangrijke doelstelling van het beleid. De regionale economische politiek is gericht op clustervorming in de grootstedelijke gebieden (DIACT 2006). In 2005 heeft de nationale overheid een aantal "*pôles de compétitivité*" aangewezen met een eigen clusterspecialisatie. Voor het verder uitbouwen van deze clusters is 1,5 miljard euro beschikbaar voor de periode 2006-2008. Er is door de verdeling van bevoegdheden tussen de overheidsniveaus echter geen directe relatie met de aanleg van nieuwe of met de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen (paragraaf 6.2). Een probleem in de grootstedelijke gebieden in Frankrijk is de schaarste aan vestigingsmogelijkheden voor bedrijven. Vanuit de grondwaarde bestaat bij de lokale overheid de voorkeur voor functies met een hogere grondwaarde, zoals woningen, kantoren en winkels. Dit geldt ook voor marktpartijen die verouderde bedrijventerreinen in eigendom hebben. In de landelijke gebieden echter is in een aantal streken een ruim aanbod aan bedrijventerreinen.

Evenals in de andere landen geldt de randvoorwaarde van duurzaamheid. Zorgvuldig ruimtegebruik is een belangrijke doelstelling van het ruimtelijke beleid in Frankrijk. Hierbij ligt een accent op het tegengaan van functiescheiding. Hergebruik van oude industriële locaties in het stedelijke gebied moet hieraan bijdragen. Tot nu toe komt dit moeizaam van de grond. Het accent bij herstructurering ligt bij reconversie van brownfields in de oude industriegebieden.

### 6.2 Planningstelsel<sup>6</sup>

Frankrijk kent een sterk gelaagde bestuursstructuur. Naast de centrale overheid is er een complexe en versnipperde structuur met ruim 36.000 gemeenten en bijna 20.000 inter-

---

<sup>6</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op Kreukels en van Vliet (2001); Wassenberg e.a. (2006);

gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Op het intermediaire niveau functioneren nog vier bestuurslagen.

Het ruimtelijke beleid in Frankrijk is in de jaren tachtig gedecentraliseerd naar de lagere overheden. Op nationaal niveau worden globale plannen opgesteld. Een nationaal ruimtelijk plan, vergelijkbaar met de Nota Ruimte, bestaat niet. Wel heeft de Franse overheid recent de nationale uitgangspunten voor de ruimtelijke ordening vastgelegd in een aantal '*schémas de services collectifs*'. Voor bedrijventerreinen c.q. commercieel vastgoed is een dergelijk schema niet opgesteld. De schema's moeten complementair zijn aan de strategische planning op regionaal niveau. In de jaren zestig en zeventig was de rol van de nationale overheid in Frankrijk aanzienlijk groter. In het kader van het '*aménagement du territoire*' kon de nationale overheid direct bepalen waar nieuwe bedrijventerreinen kwamen. Een voorbeeld hiervan is Étang de Berre bij Marseille.

Op intermediair niveau zijn vooral de regio's en de departementen relevant. De '*région*' is sinds het begin van de jaren tachtig een zelfstandige bestuurslaag tussen de nationale overheid en het departement.

De taakverdeling tussen regio en departement is gebaseerd op blokken van bevoegdheden (*blocs de compétences*). Afhankelijk van het beleidsveld liggen de verantwoordelijkheden bij de regio's of de departementen. Er bestaat geen hiërarchische relatie tussen de overheidsniveaus (absence de tutelle). De regio richt zich vooral op strategische lange termijn aspecten als het ruimtelijke beleid en het regionaal economische beleid. De regio stelt hiertoe bijvoorbeeld het *schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme regional* op. Dit geeft planologische richtlijnen en uitbreidingszones voor stedelijke ontwikkeling. Tevens zorgt de regionale overheid voor integratie van de nationale schémas in het *schéma regional d'aménagement du territoire* (SRADT).

De regionale ruimtelijke plannen zijn niet vergelijkbaar met de Nederlandse streekplannen. Niet alle regio's stellen ruimtelijke plannen op. Vanwege de afwezigheid van een hiërarchische lijn tussen regio en lokale overheid hebben ze ook niet dezelfde status als een streekplan. Vergelijkbaar met het Nederlandse streekplan zijn de zogenaamde '*Directives Territoriales d'aménagement*' die de nationale overheid opstelt voor gebieden van nationaal belang (bijvoorbeeld voor de stadsregio's Lyon en Marseille).

De departementen zijn in feite uitvoerende organen van de Staat, met vooral een controlerende en een beheersfunctie. Daarnaast hebben zij een beheersfunctie op het gebied van onder meer sociale voorzieningen en infrastructuur. Op het gebied van de ruimtelijke ordening en regionale economie hebben de departementen weinig directe bevoegdheden. Wel vervullen ze veel taken voor gemeenten en hun samenwerkingsverbanden. Soms overlappen de taken met die van de regio. Ook departementen kunnen een schéma directeur opstellen.

Er is geen directe relatie tussen het regionaal-economische beleid van de région en de planning en programmering van bedrijventerreinen. De grondmarkt, waarop de planning van bedrijventerreinen zich richt, valt onder de verantwoordelijkheid van de lokale

overheden. Zij hebben hierdoor een grote mate van vrijheid bij het vaststellen van de planningsopgave en bij het aanwijzen van locaties voor bedrijventerreinen.

De beperkte omvang van de Franse gemeenten dwingt tot intergemeentelijke samenwerking. Om belangentegenstellingen te voorkomen zijn in 1999 drie nieuwe samenwerkingsvormen geïntroduceerd: de *Communauté d'agglomération*, de *Communauté Urbaine* en de *Communauté de Communes*. Deze samenwerkingsvormen hebben eigen inkomsten die rechtstreeks van de staat komen of uit belasting op regionale ondernemingen. Het is nog te vroeg om te kunnen vaststellen of de nieuwe manier van intergemeentelijke samenwerking daadwerkelijk een verbetering is. Tevens kunnen lokale bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening worden overgedragen naar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Het zwaartepunt van de planning en programmering van bedrijventerreinen ligt bij de (samenwerkende) gemeenten. De lokale overheid heeft zijn taken vaak overgedragen aan intergemeentelijke samenwerkingsorganen. Belangrijke planningsdocumenten zijn:

- Het *Schéma de cohérence territorial* (SCOT) geeft een analyse van de lokale economie, de belangrijkste lokaal economische doelstellingen en een globale raming van de vraag naar ruimte.
- Regionale samenwerkingsverbanden hebben daarnaast de bevoegdheid via het *Plan local d'urbanisme* (PLU) op structuurplanniveau terreinen aan te wijzen, die een economische bestemming krijgen. In het PLU is ook het programma voor te ontwikkelen bedrijventerreinen uitgewerkt.

Het belangrijkste instrument voor de realisatie van bedrijventerreinen is de *Zone Aménagement Concerté* (ZAC). Een ZAC stelt de gemeente of de samenwerkende gemeenten in staat een bedrijventerrein te (laten) ontwikkelen. Een ZAC bevat een programma van te realiseren publieke voorzieningen, een programma van te realiseren gebouwen, de wijze van financiering en een effectenstudie die de gevolgen geeft voor milieu en gezondheid. De wijze van bestemmen is globaal. Alleen hoofdwegen, grote infrastructurele werken en openbaar gebied moeten worden vastgelegd. Het is niet nodig de verkaveling vooraf vast te leggen. Dit biedt ontwikkelaars de mogelijkheid om de perceelsindeling tijdens de uitgifte aan te passen aan de vraag uit het bedrijfsleven. Het ZAC lijkt hiermee sterk op de globale bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen in Nederland, die vaak niet veel meer zijn dan een 'paarse vlek' op de bestemmingsplankaart. In Nederland is hierop veel kritiek, omdat deze manier zou leiden tot onvoldoende interne stedenbouwkundige samenhang binnen bedrijventerreinen. Een regelgevend kader voor bijvoorbeeld kwaliteit of intensiteit van het ruimtegebruik ontbreekt hierdoor grotendeels. Het intergemeentelijke samenwerkingsverband in Lille probeert dit op te vangen door het sluiten van convenanten met ontwikkelende partijen. In Frankrijk begeleiden ontwikkelende partijen de kopers van grond totdat de aanvraag voor de bouwvergunning is ingediend (Grensoverschrijdend Atelier 2004). In Nederland stopt de begeleiding vaak al voor die tijd, waardoor de invloed op de door de kopers te realiseren kwaliteit kleiner is.

### 6.3 Herstructureringsopgave

De herstructureringsopgave in Frankrijk is sterk geconcentreerd in traditionele industriële regio's als Nord-Pas de Calais en Lotharingen. Meer recent zijn hierbij ook sterk verstedelijkte gebieden gekomen, zoals Parijs en omgeving en de regio Rhône-Alps. Herstructurering is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de overheid. De nationale overheid in Frankrijk heeft geen specifieke wetgeving, gericht op de herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen. Herontwikkeling vindt plaats op basis van reguliere regelgeving in het kader van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, milieu-wetgeving en de monumentenwet.

Doel van herstructurering is het terugbrengen van bevolking en economische activiteiten naar de steden. Sterker dan in Nederland, zijn de nationale en intermediaire overheid betrokken bij het proces. Gezien de complexiteit van de opgave, werken nationale overheid, regio en lokale overheden hierbij samen. Financiering vindt plaats op basis van een nationaal strategisch plan (*contrat de plan*). De aanpak gaat verder dan de Nederlandse aanpak, die vooral gericht is op revitaliseren van het openbare gebied. In Frankrijk staat hergebruik van verouderde terreinen voorop. Transformatie naar bijvoorbeeld woning-bouw is, gezien de doelstelling, één van de opties.

Herstructurering is primair een publieke aangelegenheid. De nationale overheid heeft hiertoe regionale ontwikkelingsmaatschappijen opgericht, Etablissement Public Foncier (EPF). In het bestuur van een EPF zitten zowel vertegenwoordigers van de nationale overheid als regionale vertegenwoordigers. De eerste EPF ging in 1962 van start in Parijs. De EPF's kopen de verouderde bedrijventerreinen. Ze herontwikkelen deze met behulp van publieke financiering en maken de gronden opnieuw bouwrijp. Vervolgens worden de bouwrijpe kavels verkocht aan private investeerders tegen een marktprijs die vaak onder de herstructureringskosten ligt. De 'onrendabele top' is afgedekt door publieke fondsen. Daarnaast zijn ook regionale ontwikkelingsmaatschappijen actief voor specifieke gebieden, zoals voormalige mijnbouwterreinen. Ook hierin zitten vertegenwoordigers van de Staat en de regio.

Of de Franse aanpak meer perspectieven biedt dan de Nederlandse, is niet goed vast te stellen. Evenals in Nederland, ligt het tempo van herstructureren laag. In de jaren negentig is gemiddeld 800 hectare verouderd terrein per jaar onder handen genomen op een totale geschatte voorraad van 20.000 hectare. Ondanks aanzienlijke inspanningen van de overheid, nam de voorraad verouderde terreinen niet af doordat de veroudering op andere terreinen doorging.

Een probleem is het vinden van nieuwe bestemmingen voor de grond. Vooral in de oude industriegebieden, waar de grote in onbruik geraakte terreinen liggen, zoals voormalige mijnen, is herstructurering in de eerste fase vaak noodgedwongen gericht op het verbeteren van de ecologische situatie door aanpak van het landschap en sanering van de bodemverontreiniging. Dit draagt ook bij aan een minder negatief imago van de

terreinen. Het ontwikkelen voor nieuwe gebruikers is vanwege de veel hogere investeringen en de onzekerheid over de afzet vaak pas op middellange of lange termijn een realistische optie.

#### 6.4 Intergemeentelijke Samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking heeft in Frankrijk zowel betrekking op planning en programmering als op uitvoering. De oorzaak hiervan is de relatief kleine schaal van de gemeenten. In de Franse wet op de Ruimtelijke Ordening worden intergemeentelijke samenwerkingsverbanden erkend als vertegenwoordigers van de lokale overheid. De intergemeentelijke samenwerkingsorganen hebben ook bevoegdheden om ruimtelijke ordeningsplannen op te stellen. Dit is een verschil met de Nederlandse situatie, waarin deze instanties geen wettelijke functies hebben. De intergemeentelijke samenwerkingsorganen in Frankrijk voeren tal van taken uit voor de gemeenten. Ze zijn eerder als verlengd lokaal bestuur te beschouwen dan als extra bestuurslaag die ontwikkelingen afstemt. Op het gebied van planning en programmering van bedrijventerreinen, vervullen de samenwerkingsorganen overigens wel een coördinerende functie.

Bij de uitvoering komt intergemeentelijke samenwerking tot uiting in de oprichting van regionale ontwikkelingsmaatschappijen die in opdracht van de (samenwerkende) gemeenten zorgen voor de ontwikkeling, uitgifte en het beheer van bedrijventerreinen. Voor de uitvoering van hun taken beschikken de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden over een eigen fiscaal regime. Dit is in het begin van de jaren negentig geïntroduceerd via nationale wetgeving. Doel was, de efficiency van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, vooral in stedelijk gebied te vergroten. Er is de mogelijkheid voor het heffen van een specifieke belasting voor bedrijven (taxe professionnelle), die een belangrijke bron is voor het fiscale inkomen van samenwerkende gemeenten (Kreukels en van Vliet, 2001).

#### 6.5 Uitvoering

De realisatie van bedrijventerreinen is de verantwoordelijkheid van gemeenten. De praktijk is echter vaak (zeker in de grootstedelijke gebieden) dat de gemeenten opdracht geven aan een regionale ontwikkelingsmaatschappij om realisatie en uitgifte ter hand te nemen. Dit krijgt in Frankrijk invulling via een *Société d'Economie Mixte (SEM)*. Binnen een SEM moet de overheid (regio, departement of gemeente) de belangrijkste partij zijn. Private partijen kunnen participeren, maar hun bijdrage is vaak beperkt. Toch zijn zij belangrijk vanwege hun bijdrage aan de uitvoering. De SEM is in feite een publieke dienst, die op private wijze opereert. Het is ook een privaatrechtelijke constructie. De bewegingsvrijheid is hierdoor groter, omdat niet voor iedere beslissing politieke besluitvorming vereist is. Ook in Nederland kennen we dergelijke 'op armlengte van de overheid' functionerende instanties, zoals een industrieschap. Het verschil met de Franse

SEM's is, dat het om publieke organisaties gaat, met politieke vertegenwoordigers in de Raad van Commissarissen. In 2003 waren er 1.100 SEM's actief met een totale omzet van € 12 miljard (Wassenberg e.a., 2006).

In de landelijke regio's, waar de ruimtedruk minder groot is, is de lokale overheid de belangrijkste ontwikkelaar van bedrijventerreinen.

Als het gaat om bedrijventerreinen, verlenen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vaak concessies aan een SEM. Daarnaast kan ook de *Chambre de commerce et d'industrie* (Kamer van Koophandel) de ontwikkeling van een bedrijventerrein ter hand nemen. In de agglomeratie Lille hebben deze twee partijen bijvoorbeeld ieder 50% van de markt in handen. De lokale overheid kan bevoegdheden als onteigening en voorkeursrecht overhevelen naar de Kamers van Koophandel ter ondersteuning van hun taak.

De Kamers van Koophandel zijn in Frankrijk al geruime tijd actief bij het ontwikkelen en uitgeven van bedrijventerreinen. De Kamer van Koophandel in Lille heeft in dertig jaar tijd al ongeveer 1.000 hectare bedrijventerrein op de markt gebracht. De betrokkenheid van de Kamer van Koophandel verloopt via de nationale overheid en is gebaseerd op een wettelijke taak. Vaak is de betrokkenheid gekoppeld aan de realisatie van grote infrastructurele werken, zoals een vliegveld of een haven, die de economische ontwikkeling van een regio moeten versterken. De Kamer van Koophandel kan echter ook functioneren als partner voor de lokale overheid.

De wijze van ontwikkeling lijkt op de Nederlandse situatie. Drie belangrijke stappen zijn:

- het verwerven van grond door de overheid die het initiatief neemt tot ontwikkeling, of door de organisatie die de ontwikkeling in concessie uitvoert;
- het bouwrijp maken door het aanleggen van wegen, nutsvoorzieningen en de inrichting van het openbare gebied;
- de verkoop van bouwrijpe kavels.

## **6.6 Instrumentarium**

Uit het onderzoek zijn geen relevante instrumenten naar voren gekomen die een bijdrage zouden kunnen leveren aan het verbeteren van de Nederlandse praktijk.

## LITERATUUR

### Algemeen

- Bruinsma F., P Nijkamp en R. Ron Vreeker Spatial planning of industrial sites in Europe: a benchmark approach to competitiveness analysis, Research Memorandum Vrije Universiteit Amsterdam 2000 .
- Kreukels T. en M van Vliet, Verruimd perspectief; een internationale verkenning naar ruimtelijke inrichting en meervoudig ruimtegebruik, Universiteit van Utrecht 2001.
- Oranjewoud, Provincies en kaderwetgebieden als regisseurs in het ruimtelijk-economisch beleid?, Oosterhout 2004.
- STEC groep, Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties, Nijmegen 2001.

### Vlaanderen

- Benelux samenwerking ruimtelijke ordening, Overzicht van de ruimtelijke ordeningsstelsels binnen de Benelux, Brussel 2003.
- Cabus P. en W. Vanhaverbeke, Ruimte en economie in Vlaanderen; analyses en beleidssuggesties, Strategisch Plan Ruimtelijke Economie, Gent 2004.
- Gedas, Studie leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten, Gent 2002.
- Gevaert L., Advies inzake economische stimuli voor bedrijfsclusters in het kader van duurzaam ondernemen, Universiteit Gent 2005.
- Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, Verkennende analyse van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Studiedocument, Brussel 2006.
- OVAM, Leidraad brownfieldontwikkelig, financiering en subsidiemogelijkheden, Mechelen 2003.
- Sociaal Economische Raad van Vlaanderen en Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, Advies Voorontwerp van Decreet brownfieldconvenanten, Brussel 2006.
- Vanhaverbeke W., E. Lammens en P. Cabus, Omschakeling van bestemde naar bouwrijpe bedrijventerreinen in de economische knooppunten, discussienota Strategisch Plan Ruimtelijke Economie, 2001.
- Vanhaverbeke W., P. Cabus en E. Lammens, Ruimte voor werk: bouwrijpe bedrijventerreinen, economische ontwikkeling en ruimtelijke planning in Vlaanderen: In Tijdschrift voor Economie en Management XLVII, 2 pp. 227 – 265.
- WES Onderzoek & Advies, Duurzame kwaliteit op bedrijventerreinen, Gent 2004.

### Duitsland

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Urban Development and Urban Policy in Gemany, Bonn 2000.
- German Association for Housing, Urban and Spatial Development, Perspectives of spatial development in Germany, Bonn/Berlin 2006.

Gust L., Der regionale Gewerbeflächenpool Neckar-Alb; ein neuer Ansatz zur interkommunalen Zusammenarbeit, Borken, 2005.

Hennings G., Thesen zur Gewerbeflächenpolitik in Nordrhein-Westfalen, Universität Dortmund, 2004.

Preuss T. en U. Ferber, Circular Flow Landuse Management: New Strategic Planning and Instrumental Approach for mobilisation of Brownfields ([www.difu.de](http://www.difu.de)).

Vallée D. Ideen und Instrumente zum Flächensparen; planspiel Fläche im Kreis zielt auf weniger Flächenverbrauch. In: Region Stuttgart aktuell 2006/4, pp 8-9.

### **Verenigd Koninkrijk**

Ecotec Research, Planning for economic development, Office of the Deputy Prime Minister, London 2004.

English Partnerships, Towards a national brownfield strategy; research findings for the Deputy Prime Minister, 2003.

HM Treasury, Tax Incentives for development of brownfield land; a consultation, London 2007.

Office of the Deputy Prime Minister, Landuse Change Statistics (LUCS) Guidance, London 2004.

Planning Policy Guidance 4, Industrial commercial development and small firms, 1992

Planning for Economic Development: A scoping Study for PPG 4.

Raco M. and S Henderson, Sustainable brownfield regeneration; Paper presented at the SUBR:IM Conference 28<sup>th</sup> March 2006.

### **Frankrijk**

Grensoverschrijdend atelier, Inrichten en beheren van kwalitatieve bedrijventerreinen in Frans-Belgische metropool; visies en ervaringen aan beide zijden van de grens, Interreg III, 2004.

DIACT, Spatial planning and sustainable development Policy in France Ministère des affaires étrangères, Parijs 2006

Wassenberg F., R Verhage en L. Reinders, Stedelijke vernieuwing in Frankrijk, Onderzoeksinstituut OTB, Delft 2006.