

ONTWIKKELING EN FINANCIERING VAN
PUBLIEK STEDELIJK VASTGOED IN BELGIË,
DUITSLAND, FRANKRIJK EN GROOT-BRITTANNIË

B.W. Lambregts
M. Spaans



STEDELIJKE EN REGIONALE VERKENNINGEN

15

Delft University Press

2338 388



AR 2

**ONTWIKKELING EN FINANCIERING VAN
PUBLIEK STEDELIJK VASTGOED IN BELGIË,
DUITSLAND, FRANKRIJK EN
GROOT-BRITTANNIË**



Bibliotheek TU Delft



C 2340143

**8512
465G**

STEDELIJKE EN REGIONALE VERKENNINGEN

15



Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Thijsseweg 11, 2629 JA Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

**ONTWIKKELING EN FINANCIERING VAN
PUBLIEK STEDELIJK VASTGOED IN
BELGIË, DUITSLAND, FRANKRIJK EN
GROOT-BRITTANNIË**

*B.W. Lambregts
M. Spaans*

De serie Stedelijke en Regionale Verkenningen wordt uitgegeven door:

Delft University Press
Mekelweg 4
2628 CD Delft
Tel. (015) 278 32 54
Fax (015) 278 16 61

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van de
N.V. Bank Nederlandse Gemeenten

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Lambregts, B.W.

Ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed in België, Duitsland,
Frankrijk en Groot-Brittannië / B.W. Lambregts, M. Spaans - Delft : Delft Univer-
sity Press. - (Stedelijke en Regionale Verkenningen / Onderzoeksinstituut OTB,
ISSN 0928-7353 : 15) Met lit. opg.

ISBN 90-407-1637-4

NUGI 655

Trefw. : vastgoed , financiering , België , Duitsland , Frankrijk , Groot-Brittannië

Copyright © 1997 by Onderzoeksinstituut OTB

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm
or any other means, without written permission from the publisher: Delft University
Press, Mekelweg 4, 2628 CD Delft, The Netherlands.

INHOUD

1	INLEIDING	1
1.1	De ontwikkeling en financiering van stedelijk vastgoed	1
1.2	Doelstelling en afbakening van het onderzoek	2
1.3	Aanpak van het onderzoek	3
1.4	Opzet van het rapport	4
2	BESTUUR EN RUIMTE IN NOORDWEST-EUROPEES PERSPECTIEF	5
2.1	Samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening	5
2.2	Samenwerking binnen de Benelux	6
2.3	De Europese Unie en ruimtelijke ordening	6
3	BELGIË	9
3.1	Bestuurlijke opbouw	9
3.1.1	De federale staat, de gewesten en de gemeenschappen	9
3.1.2	De lagere overheden	14
3.2	Ruimtelijke plansoorten en instrumentarium	15
3.2.1	De Wet van 29 maart 1962	15
3.2.2	Het Vlaamse gewest	17
3.2.3	Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	18
3.2.4	Het Waalse gewest	20
3.2.5	Afstemming en coördinatie tussen de gewesten	20
3.3	Ruimtelijk beleid	21
3.3.1	Het Vlaamse gewest	21
3.3.2	Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	22
3.3.3	Het Waalse gewest	23
3.4	Grondbeleid	23
3.5	Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed	24
3.5.1	Inleiding	24
3.5.2	De spelers op de publieke vastgoedmarkt	26
3.5.3	Publiek-private samenwerking	29
3.5.4	Stedelijke vernieuwing en stadsvernieuwing	30

3.5.5	Overheidsgebouwen en infrastructuur	31
3.5.6	Ontwikkeling van bedrijventerreinen	33
3.6	Samenvatting	33
4	DUITSLAND	35
4.1	Bestuurlijke opbouw	35
4.2	Ruimtelijke plansoorten en instrumentarium	37
4.2.1	Wettelijk kader	37
4.2.2	Plansoorten en inhoud	39
4.3	Ruimtelijk beleid	41
4.3.1	Bondsniveau	41
4.3.2	De deelstaten: Noordrijn-Westfalen	42
4.3.3	Lokaal niveau: stedelijke ontwikkeling	43
4.4	Grondbeleid	45
4.5	Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed	47
4.5.1	Inleiding	47
4.5.2	De spelers op de publieke vastgoedmarkt	48
4.5.3	Publiek-private samenwerking	51
4.5.4	Overheidsgebouwen en infrastructuur	54
4.5.5	Ontwikkeling van bedrijventerreinen	55
4.6	Samenvatting	55
5	FRANKRIJK	57
5.1	Bestuurlijke opbouw	57
5.2	Ruimtelijke plansoorten en instrumentarium	59
5.2.1	Wettelijk kader	59
5.2.2	Plansoorten	60
5.3	Ruimtelijk beleid	65
5.4	Grondbeleid	68
5.5	Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed	69
5.5.1	Inleiding	69
5.5.2	De spelers op de publieke vastgoedmarkt	70
5.5.3	Publiek-private samenwerking	73
5.5.4	Overheidsgebouwen en infrastructuur	74
5.5.5	Ontwikkeling van bedrijventerreinen	75
5.6	Samenvatting	75
6	GROOT-BRITTANNIË	79
6.1	Bestuurlijke opbouw	79
6.2	Ruimtelijke plansoorten en instrumentarium	81
6.2.1	Engeland en Wales	81
6.2.2	Schotland	83
6.3	Ruimtelijk beleid	84
6.3.1	Engeland en Wales	85
6.3.2	Schotland	88

6.4	Grondbeleid	89
6.5	Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed	90
6.5.1	Inleiding	90
6.5.2	De spelers op de publieke vastgoedmarkt	91
6.5.2.1	Centrale overheid	91
6.5.2.2	Quangos	93
6.5.2.3	Projectontwikkelaars, banken en overige investeerders	95
6.5.2.4	Particuliere fondsen	96
6.5.2.5	Chartered surveyors en architecten	96
6.5.3	Publiek-private samenwerking	97
6.5.4	Overheidsgebouwen en infrastructuur	97
6.5.5	Ontwikkeling van bedrijventerreinen	98
6.6	Samenvatting	98
7	VERGELIJKENDE SAMENVATTING	101
7.1	Bestuurlijke opbouw	101
7.2	Ruimtelijke plonsoorten en instrumentarium	104
7.3	Ruimtelijk beleid	106
7.4	Grondbeleid	108
7.5	Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed	109
7.6	Tot slot	113
	LITERATUUR	115
	BIJLAGE 1	
	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	123

1.1 De ontwikkeling en financiering van stedelijk vastgoed

De ontwikkeling en financiering van stedelijk vastgoed kunnen in toenemende mate als complexe activiteiten worden betiteld. De afgelopen decennia hebben namelijk een forse toename laten zien van het aantal mogelijk betrokken partijen, de mogelijke samenwerkingsconstructies en de mogelijke financieringsconstructies bij stedelijke vastgoedprojecten. Dit geldt zowel voor stedelijke vastgoedprojecten met een privaat karakter als voor die met een publiek karakter. De terugtrekende overheid en de internationalisering van de vastgoedmarkt spelen hierbij op de achtergrond een belangrijke rol. In deze publicatie worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek naar de gang van zaken omtrent de ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed in België, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië.

Bij de ontwikkeling en financiering van stedelijk vastgoed kan onderscheid worden gemaakt tussen vastgoedprojecten met een publiek karakter en vastgoedprojecten met een privaat karakter. Projecten in de publieke sector worden veelal gerealiseerd zonder winst oogmerk. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld de realisering van kantoren voor publieke organisaties, onderwijsvoorzieningen, voorzieningen voor de gezondheidszorg, culturele voorzieningen en vastgoed voor nutsbedrijven en afvalverwerking. Ook de sociale woningbouw, de stadsvernieuwing in het algemeen, de inrichting van de openbare ruimte (waaronder bijvoorbeeld ook de ontwikkeling van bedrijventerreinen) en de aanleg van infrastructuur wordt in de meeste landen grotendeels door de publieke sector gefinancierd.

Projecten in de private sector worden voornamelijk gerealiseerd met een positieve rendementsdoelstelling. Als typisch private vastgoedprojecten kunnen de ontwikkeling van commerciële kantoor-, winkel- en andersoortige bedrijfsruimte en de realisering van (duurdere) huur- en koopwoningen voor de particuliere markt worden aangemerkt.

De scheidingslijn tussen de publieke en de private sector is echter lang zo strikt niet meer. Sinds enige decennia vinden publieke en private partijen elkaar steeds vaker - overigens met wisselend succes - bij de ontwikkeling en financiering van stedelijk vastgoed. Het gaat hierbij dan vaak om vastgoedprojecten waarin zowel rendabele

als onrendabele projectonderdelen zijn opgenomen. Deze projecten kunnen zowel solitaire als gebiedsomvattende projecten zijn. Doorgaans worden de rendabele projectonderdelen door private partijen gefinancierd, terwijl de overheid zorg draagt voor financiering van de in principe onrendabele, 'publieke' onderdelen. Bij dergelijke samenwerkingsinitiatieven wordt gepoogd om het resultaat van het geheel meer dan de som der delen te laten zijn.

Behalve deze toenadering tussen publieke en private partijen is de toenemende internationalisering van de vastgoedmarkt een andere belangrijke trend. In de wereld van de stedelijke vastgoedontwikkeling en -financiering zijn landsgrenzen steeds minder van belang, vooral binnen de Europese Unie. Zo speelden c.q. spelen bijvoorbeeld Zweedse, Japanse en Duitse investeerders een niet onaanzienlijke rol op de Nederlandse vastgoedmarkt. Grensoverschrijdende investeringsactiviteiten hebben zich tot op heden vooral beperkt tot de commerciële vastgoedmarkt. Echter, met de Europese eenwording en de invoering van de Euro in zicht, wordt het ook voor partijen die zich bezig houden met de ontwikkeling en/of financiering van *publiek* stedelijk vastgoed interessant om zich te oriënteren op de mogelijkheden die buitenlandse vastgoedmarkten bieden.

1.2 Doelstelling en afbakening van het onderzoek

In het licht van de bovenstaande ontwikkelingen is het interessant en nuttig om te onderzoeken hoe de ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed plaatsvindt in de ons omringende landen, te weten België, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. Het doel van dit onderzoek is een verkenning van de aspecten die van belang zijn bij de ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed in de vier genoemde landen. Het gaat primair om een verkenning; er wordt dus niet gepoogd om eventueel per land gevonden overeenkomsten en verschillen te verklaren aan de hand van een theoretisch kader.

De aandacht in dit onderzoek gaat, zoals vermeld, specifiek uit naar stedelijke vastgoedprojecten met een zekere betrokkenheid van de publieke sector. Hieronder vallen zowel projecten waarbij de overheid zelfstandig optreedt, als projecten waarbij sprake is van samenwerking tussen publieke en private partijen. Omwille van de uitvoerbaarheid is ervoor gekozen het onderzoek te beperken tot de volgende vastgoed-gerelateerde activiteiten:

- overheidsparticipatie in stedelijke herstructurerings- en stadsvernieuwingsprojecten;
- overheidsparticipatie in publiek-private samenwerkingsvormen voor stedelijke projecten;
- de bouw van kantoorvoorzieningen voor publieke organisaties;
- de locatieontwikkeling van bedrijventerreinen;
- de aanleg van binnenstedelijke infrastructuur (zoals metro- en traminfrastructuur, binnenstedelijke tunnels en parkeergarages).

De sociale-huursector, die eigenlijk ook in deze opsomming thuishoort, wordt in dit onderzoek niet specifiek aan de orde gesteld omdat deze sector al onderwerp was van een ander, recentelijk door het Onderzoeksinstituut OTB uitgevoerd onderzoek (Boelhouwer, 1996).

Omdat België en Duitsland federatieve landen zijn, waarbij de gewesten respectievelijk de deelstaten wat het onderzoeksveld betreft elk op onderdelen verschillen, heeft ook hier omwille van de uitvoerbaarheid een zekere afbakening moeten plaatsvinden. Binnen België gaat de aandacht met name uit naar Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; Wallonië komt slechts zijdelings aan bod. In Duitsland is, vooral vanwege de nabijheid tot Nederland, gekozen voor de deelstaat Noordrijn-Westfalen. Het sterk gecentraliseerde Frankrijk komt daarentegen wel in zijn geheel aan bod, en ook alle landen van Groot-Brittannië, te weten Engeland, Wales en Schotland, passeren de revue.

1.3 Aanpak van het onderzoek

De aspecten die van belang zijn bij de ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed in België, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië, worden in dit onderzoek inzichtelijk gemaakt. Behalve door de concrete gang van zaken bij de ontwikkeling en financiering van publieke vastgoedprojecten toe te lichten, is dit gebeurd door in te gaan op de bestuurlijke, planologische en beleidsmatige context. Wat deze context betreft is voor de onderzochte landen onderzocht:

- hoe de bestuurlijke opbouw er uitziet en hoe de (veranderende) verantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling en dergelijke zijn verdeeld;
- van welke ruimtelijke plansoorten en welk planologisch instrumentarium gebruik wordt gemaakt (inclusief de wettelijke verankering);
- en, in welke ruimtelijke en stedelijke beleidsmatige context er wordt geopereerd, waarbij een aparte plaats is ingeruimd voor het grondbeleid.

Vervolgens is in aansluiting hierop afgedaald naar praktijkniveau en is nagegaan hoe de daadwerkelijke ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed plaatsvindt. Hierbij is aandacht geschonken aan onder andere:

- de betrokken actoren en hun (veranderende) rol;
- de voorkomende samenwerkings- en financieringsconstructies;
- de wettelijke en niet-wettelijke kaders waarbinnen een en ander plaatsvindt.

Dataverzameling voor het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van literatuurstudie en het houden van een veertigtal gerichte interviews.

De informatie ten behoeve van de context is hoofdzakelijk verzameld door het bestuderen van relevante literatuur. Een zo volledig en actueel mogelijk beeld is verkregen door het houden van een (beperkt) aantal interviews met (academische)

deskundigen op het gebied van de ruimtelijke ordening en stedelijk beleid uit de betreffende landen.

Over de daadwerkelijke ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed bleek relatief weinig literatuur voorhanden, zodat informatie over dit thema vooral is verzameld via interviews. Een aantal interviews werd gehouden met specialisten op het gebied van de financiering van (publiek) stedelijk vastgoed en vertegenwoordigers van instituties die de bouw van publiek stedelijk vastgoed financieren. Voor Frankrijk en Groot-Brittannië werden ook interviews en informatiebronnen gebruikt die in het kader van het te verschijnen dissertatie-onderzoek van Marjolein Spaans werden verzameld. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen wordt verwezen naar bijlage 1. Bart Lambregts was verantwoordelijk voor de hoofdstukken over België en Duitsland; Marjolein Spaans voor die over Frankrijk en Groot-Brittannië.

1.4 Opzet van het rapport

De rapportage is vooral een weergave van de via literatuurstudie en interviews verzamelde informatie. De informatie is per land gepresenteerd, waarbij bij elk land aandacht wordt geschonken aan de bestuurlijke opbouw, de ruimtelijke plansoorten en het planologisch instrumentarium, het ruimtelijke beleid, het grondbeleid en de totstandkoming en financiering van het publiek stedelijk vastgoed. Begonnen wordt echter met een hoofdstuk waarin kort de ruimtelijke problematiek en het beleid op supranationaal niveau in het noordwesten van Europa worden aangestipt. België is vervolgens het eerste land dat aan bod komt (hoofdstuk 3), gevolgd door Duitsland (hoofdstuk 4), Frankrijk (hoofdstuk 5) en Groot-Brittannië (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 passeren de meest opvallende overeenkomsten en verschillen de revue.

BESTUUR EN RUIMTE IN NOORDWEST-EUROPEES PERSPECTIEF

2.1 Samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening is nog steeds vooral een nationale aangelegenheid. De bestaande supranationale bestuurlijke organisaties en samenwerkingsverbanden (Benelux, CRONWE, EU (met name DG 16), Raad van Europa, bilaterale verbanden) hebben geen van alle autonome bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening. Dit betekent echter niet dat er op supranationaal niveau geen aandacht wordt besteed aan ruimtelijke ordening.

Sinds enige decennia bestaan er bilaterale samenwerkingsverbanden tussen buurlanden. Aanvankelijk lag de nadruk bij deze samenwerkingsverbanden op informatie-uitwisseling. Meer recent zijn er in een aantal grensgebieden ook concrete samenwerkingsverbanden opgericht, waarin op regionaal niveau ruimtelijk beleid op elkaar wordt afgestemd. Ook het INTERREG-programma van de Europese Unie speelt hierop in.

Sinds 1967 bestaat de Nederlands-Duitse Commissie voor ruimtelijke ordening. Deze commissie is opgedeeld in twee subcommissies: één voor het noordelijk en één voor het zuidelijk grensgebied (de grens ligt bij Gelderland-Münsterland). Nederland is voornamelijk vertegenwoordigd op rijksniveau; Duitsland vooral op het niveau van de deelstaten (Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen). In de commissie vindt voornamelijk afstemming plaats van ruimtelijke plannen in de grensgebieden. Ook is er een raamverdrag inzake de Nederlands-Duitse samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening op basis waarvan uitvoeringsovereenkomsten kunnen worden opgesteld, bijvoorbeeld ten behoeve van samenwerkingsverbanden tussen provincies en gemeenten in het grensgebied (Smeele et al., 1994).

Ook tussen Nederland en Groot-Brittannië is de samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening geïnstitutionaliseerd. Er bestaat een Brits-Nederlandse stuurgroep die het overleg coördineert over onder andere regionale planning, volkshuisvesting en stedenbouw, stadsvernieuwing, zee- en luchthavens, verkeers- en vervoerlijnen en zaken over de ruimtelijke ordening die in het kader van de Europese Unie

aan bod komen. De Nederlandse betrokkenheid vindt plaats vanuit de Rijksplanologische Dienst (Smeele et al., 1994).

2.2 Samenwerking binnen de Benelux

Op Benelux-niveau werden de krachten al aan het eind van de jaren zestig gebundeld. Sinds 1969 bestaat er de Bijzondere commissie voor de Ruimtelijke Ordening van de Benelux. Aan deze commissie nemen thans vijf partijen deel: Nederland, Luxemburg en de Belgische gewesten Vlaanderen, Brussel en Wallonië (de Belgische federatieve overheid heeft geen bevoegdheden meer op het gebied van de ruimtelijke ordening, zie ook hoofdstuk 3). De commissie draagt zorg voor:

- het permanent uitwisselen van informatie over ruimtelijk beleid in de drie Benelux-landen;
- het ontwikkelen en actualiseren van een globale visie op de ruimtelijke ordening;
- het op elkaar afstemmen en uitwerken van ruimtelijke structuurschetsen voor de grensgebieden.

Voor het laatstgenoemde taakveld zijn vier regionale subcommissies in het leven geroepen.

In 1986 werd de Eerste Benelux Globale Structuurschets opgesteld, gevolgd door het concept van de Tweede Benelux Globale Structuurschets. In 1994 werd het bestuurlijk akkoord van de Tweede Structuurschets getekend en in 1995 werd de ontwerpversie gepresenteerd. In de eerste helft van 1997 moesten de vijf Benelux-ministers, bevoegd voor Ruimtelijke Ordening, hierover een standpunt innemen.

De Eerste Benelux Globale Structuurschets heeft in Nederland (vooral bij de lagere overheden) nooit echt grote bekendheid gekregen. Een vernieuwende visie ontbrak en er werd nauwelijks aandacht besteed aan ruimtelijke ontwikkeling in de Benelux in relatie tot de omgeving van het Benelux-gebied (onder andere het Ruhrgebied en Noord-Frankrijk). In de Tweede Structuurschets wordt getracht aan deze tekortkomingen tegemoet te komen. Ook wordt de status van de aanbevelingen iets verzwaard. Waren ze in de eerste schets nog slechts indicatief, in de tweede schets wordt ten aanzien van de zogenaamde essentiële beslissingen gesproken van 'politiek engagement'. De Tweede Structuurschets heeft qua inhoud vooral betrekking op locatiebeleid, hoofdinfrastructuur en landelijke gebieden (Zonneveld en D'hondt, 1994; Smeele et al., 1994).

2.3 De Europese Unie en ruimtelijke ordening

Integrale ruimtelijke ordening stond tot voor kort meer in de belangstelling van de Europese Raad dan van de Europese Unie. De Raad van Europa heeft vanaf 1970 een aantal interessante CEMAT-conferenties georganiseerd (*Conférence Européenne des Ministres responsables pour l'Aménagement du Territoire*). Vanaf de instelling

van de Commissie voor Regionaal Beleid en Ruimtelijke Ordening in 1982, is er ook bij het Europees Parlement enige aandacht voor de ruimtelijke ordening ontstaan (Duenk, 1991).

Ondanks het feit dat ruimtelijke ordening niet is opgenomen in het oprichtingsverdrag van de EEG, het Verdrag van Rome van 1957, heeft de Europese Unie enige invloed op het ruimtelijke beleid van de lidstaten. Ruimtelijke implicaties zijn er namelijk via het landbouw-, verkeers-, milieu- en regionaal beleid (Witsen, 1994). Uit de Europese Kolen en Staal Gemeenschap ontstond in 1959 de CRONWE (*Conference of Regions of North-West Europe*). Deze organisatie heeft altijd de rol van een platform voor informele bijeenkomsten van planners gehad en heeft lange tijd een leidende rol gespeeld in de geleidelijke opbouw van samenwerking op het terrein van Europese planning (Zonneveld en Faludi, 1996).

Aan het eind van de jaren tachtig ontstond er op het niveau van de Europese Unie meer belangstelling voor supranationale samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening. In 1991 bracht de Europese Unie het document 'Europa 2000: Perspectieven voor de ruimtelijke ordening van de Gemeenschap' uit. Het werd naar aanleiding van de hervorming van de Structuurfondsen in 1988 opgesteld. Dit document betrof voornamelijk een inventarisatie en bevatte geen eigen beleid. Het was het eerste document van de Europese Commissie op het gebied van de ruimtelijke ordening. In 1994 werd 'Europa 2000+' gepubliceerd. Hierin werd een analyse van de Europese ruimtelijke ontwikkelingen gepresenteerd. Aan de orde kwamen onder andere: de factoren die van belang zijn voor de ruimtelijke ordening; de voornaamste ontwikkelingen van de stedelijke, plattelands- en grensgebieden; en de systemen en instrumenten van de ruimtelijke ordening. Tevens werden transnationale perspectieven voor het Europese grondgebied uiteengezet in acht groepen van regio's. Een van de acht is de 'Central and Capital City' (CCC) regio, die delen omvat van zes landen (Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië). Een volgende stap betrof het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP), dat op 9 en 10 juni 1997 in Noordwijk werd gepresenteerd en waarin ook ontwikkelingsrichtingen voor de toekomst worden aangegeven. Drie belangrijke uit het EROP voortvloeiende actiepunten zijn:

- de ontwikkeling van een evenwichtig en polycentrisch systeem van steden in Europa, geplaatst in de context van een nieuwe relatie tussen stad en platteland;
- het verbeteren van de toegang tot infrastructuur en kennis;
- de bescherming en ontwikkeling van het natuurlijk en cultureel erfgoed in Europa.

De uitvoering moet vooral geschieden op basis van transnationale en transregionale samenwerking (Evers, 1997).

3.1 Bestuurlijke opbouw

3.1.1 De federale staat, de gewesten en de gemeenschappen

Van unitaire naar federale staat

België heeft zich de afgelopen decennia getransformeerd van een unitaire tot een federale constitutionele monarchie, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten. Dit proces heeft een culturele en een economisch-geografische dimensie gehad (Newman en Thornley, 1996), en heeft zich in een viertal stappen voltrokken, te weten de staatsvormingen van 1970, 1980, 1988-89 en 1993.

Hoewel er al vanaf het moment van onafhankelijk worden van België in 1830 sprake is geweest van een Vlaamse en een Waalse beweging die beide de bescherming van de eigen taal, cultuur en later ook economie nastreefden, is met de staatsvorming van 1970 pas echt een begin gemaakt met de aanpassing van de staatsstructuur langs culturele lijnen. In de staatsvorming van 1970 werden de taalgrenzen, die al in de taalwetten van 1962 geformaliseerd waren, grondwettelijk vastgelegd. Zo ontstonden er vier *taalgebieden*: het Nederlandstalige taalgebied, het Franstalige, het Duitstalige en de tweetalige regio Brussel-Hoofdstad.

Analoog hieraan werd België verdeeld in drie (*cultuur*)gemeenschappen, te weten de Nederlandstalige, de Franstalige en de Duitstalige. De overheden van deze gemeenschappen kregen voor hun taalgebied bevoegdheden toebedeeld ten aanzien van de zogenaamde 'persoonsgebonden materies'. Onder persoonsgebonden materies worden zaken verstaan als cultuur, onderwijs en gezondheidszorg. Voor Brussel dragen de Nederlandstalige en de Franstalige gemeenschappen gezamenlijke verantwoordelijkheid via de *Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie*.

Naast de verdeling in gemeenschappen, werd ook een verdeling in *gewesten* geïntroduceerd. Het Vlaamse en het Waalse gewest ontstonden, en was het ook de bedoeling dat er een Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou worden gevormd. De grenzen van de gewesten en de gemeenschappen komen niet altijd overeen; zo behoort de Duitstalige gemeenschap tot het Waalse gewest en vallen de Nederlandstalige inwoners van het Brusselse gewest onder de Vlaamse gemeenschap (Boelhou-

wer en Van der Heijden, 1992). De gewesten kregen uitvoerende bevoegdheden toebedeeld voor de zogenoemde 'grondgebonden materies'; dit zijn zaken als economie en werkgelegenheid, huisvesting, verkeer en vervoer, en openbare werken (Mastop et al., 1990). Echter, doordat de verschillen van mening die er bestonden tussen Nederlands- en Franstaligen over de statuten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet licht konden worden weggenomen, kwam de gewestvorming minder goed uit de verf als bedoeld was.

De tweede staatshervorming van augustus 1980 moest het streven naar autonomie van de Vlamingen en de Walen nog sterker tot uitdrukking laten komen in de staatsstructuur. De gewesten Vlaanderen en Wallonië werden formeel geïnstalleerd (Boelhouwer en Van der Heijden, 1992), en kregen net als de gemeenschappen de bevoegdheid om te regeren per decreet, waarbij de decreten dezelfde rechtsgeldigheid hebben als wetten. De gewesten kregen zo de mogelijkheid om hun beleid vast te leggen in decreten en zodoende zichzelf en de lagere overheden te dwingen tot uitvoering van het beleid (Reitsma, 1996). In deze hervormingsronde werden onder andere bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening aan de gewesten overgedragen.

De gewesten en de federale overheid kwamen nu qua (wetgevende) bevoegdheden op gelijke hoogte met elkaar. Het werd vervolgens noodzakelijk dat er duidelijke afspraken werden gemaakt over de verdeling van taken en bevoegdheden. Een Arbitragehof en een Overlegcomité werden ingesteld voor het geval federale wetten en gewestelijke en/of gemeenschappelijke decreten met elkaar zouden conflicteren. De gemeenschappen en de gewesten kregen ook de beschikking over hun eigen vertegenwoordigende en uitvoerende bestuursorganen, bestaande uit raden, parlementen en regeringen, waarbij het parlement rechtstreeks gekozen wordt. De bijna complete overlap tussen het grondgebied van het gewest Vlaanderen en de Vlaamse gemeenschap maakte de fusie mogelijk van de Raad en de Regering van deze twee organen. Het Waalse gewest, de Franstalige gemeenschap en de Duitstalige gemeenschap behielden ieder hun eigen bestuursorganen. Voor Brussel werd nog steeds geen oplossing gevonden die iedereen tevreden kon stellen.

Ontevredenheid over de nog steeds als te beperkt beschouwde bevoegdheden van de gewesten en de wijze waarop belastingopbrengsten verdeeld werden over de gewesten, leidde tot een derde ronde van staatshervormingen in de periode 1988-1989. In 1988 werden de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten verder uitgebreid, gevolgd door de introductie van een nieuw financieringsstelsel voor de gewesten en gemeenschappen. Eveneens werd overeenstemming bereikt tussen de Vlamingen en de Walen over de kwestie Brussel, wat resulteerde in de formele instelling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1989. De regering hiervan zou in het vervolg regeren per ordonnantie: een instrument met een bijna vergelijkbare juridische kracht als de federale wetten en de decreten die in de twee andere gewesten worden gebruikt (Belgische Federale Voorlichtingsdienst, 1997).

Verdergaande hervormingen konden niet worden doorgevoerd vanwege de val van de regering om de keuze voor een Franstalige burgemeester in het overwegend Nederlandstalige Voeren.

Het duurde vervolgens tot 1992 en 1993 voordat er, na het sluiten van het zogenoemde St-Michielsakkoord op 29 september 1992, kon worden begonnen met de uitvoering van de (voorlopig) laatste staatsrechtelijke hervormingen ter afronding van het federalisatieproces. Er werd besloten dat naast de gewestelijke en gemeenschappelijke parlementen, ook de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Raad voortaan rechtstreeks gekozen zouden gaan worden. Ook werd het financieringsstelsel nogmaals aangepast, nadat in de praktijk was gebleken dat het in 1988 ingestelde stelsel vooral in Wallonië tot problemen leidde. De gewesten en gemeenschappen kregen als gevolg van het nieuwe stelsel meer financiële armslag. Hiernaast werd er wederom een aantal bevoegdheden van de federale staat overgedragen aan de gewesten en gemeenschappen, te weten de bevoegdheid om internationale verdragen af te sluiten en bevoegdheden met betrekking tot onder andere het leefmilieu, de landbouw, het wetenschapsbeleid en de buitenlandse handel. Ten slotte werd de splitsing van de provincie Brabant geregeld, die tot dan gelegen was in drie gewesten en twee gemeenschappen. Er werd besloten tot de opdeling in twee nieuwe provincies, namelijk Vlaams-Brabant en Waals-Brabant en het laten vervallen van het provinciale niveau in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Of het federaliseringsproces na deze vier grote hervormingsronden is afgerond, is onduidelijk. Er zijn stemmen die oproepen tot verdergaande regionalisatie, zelfs tot een volledige splitsing tussen Vlaanderen en Wallonië. Waarschijnlijker is echter dat de praktijk in de komende jaren aanleiding zal geven tot een zekere aanpassing van de gevormde structuren, bijvoorbeeld om een kwestie als de afstemming van het gewestelijke beleid beter te regelen. Hieronder wordt kort toegelicht hoe de federale overheid en de gewestelijke overheden er op dit moment uitzien.

De federale overheid

Het Belgische federale bestuur bestaat uit een wetgevende en een uitvoerende macht. De uitvoerende macht wordt uitgeoefend door de federale Regering, die bestaat uit de Koning en ten hoogste 15 ministers, met een Eerste Minister aan het hoofd. Aan de Ministerraad kunnen nog staatssecretarissen worden toegevoegd. De Koning oefent geen persoonlijke macht uit. De Regering moet zijn samengesteld uit evenveel Frans- als Nederlandstaligen.

De wetgevende macht wordt sinds 1993 gevormd door het federale Parlement en de Regering. De Regering beschikt over het recht om wetsontwerpen te initiëren en om te amenderen. Het federale Parlement heeft ook initiatiefrecht en stemt over de wetten. Het Parlement bestaat uit twee vergaderingen: de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat. De Kamer van Volksvertegenwoordigers houdt zich bezig met de politieke controle van de Regering. De Senaat heeft de bevoegdheid om te adviseren over belangenconflicten tussen de gewest- en gemeenschapsraden onderling (Belgische Federale Voorlichtingsdienst, 1997). Het kiessysteem waarborgt de

evenredige vertegenwoordiging van de taalgroepen in de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De federale overheid heeft gedurende het federaliseringsproces veel bevoegdheden afgestaan aan de gewesten en de gemeenschappen, maar heeft belangrijke bevoegdheden behouden op onder meer de gebieden van buitenlandse zaken, defensie, justitie, financiën, sociale zekerheid, belangrijke delen van de volksgezondheid en binnenlandse zaken. Ook heeft zij de regie behouden over de wetgeving ten aanzien van onder andere de gemeenten en provincies, de sociale bescherming, de bescherming van spaargeld, kernenergie en de overheidsbedrijven (zoals NMBS, de Regie der Luchtwegen, Sabena, de Post). Verder is zij verantwoordelijk voor alles wat niet uitdrukkelijk onder de bevoegdheid van de gewesten en gemeenschappen valt, bijvoorbeeld de tariefstelling voor gas en elektriciteit (Belgische Federale Voorlichtingsdienst, 1997). Op het gebied van de ruimtelijke ordening beperken de taken zich tot afstemming van gewestoverschrijdende aangelegenheden en de beleidsvorming en planning ten aanzien van zaken van nationaal belang (Newman en Thornley, 1996).

De gewesten

Zoals reeds is vermeld, is België sinds de staatshervormingen van 1980 en 1988-1989 opgedeeld in drie gewesten: het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Net als de federale overheid beschikken ook de gewesten over wetgevende en uitvoerende organen, namelijk de gewestraad of het gewestelijk Parlement en de gewestregering. De leden van de gewestraden worden om de vijf jaar gekozen. De gewesten staan juridisch gezien op gelijke voet met de federale overheid. Alleen de bevoegdheidsdomeinen verschillen, niet de (juridische) aard van de bevoegdheden zelf. De gewesten zijn in hun territorium bevoegd voor onder meer zaken als economie en werkgelegenheid, huisvesting, openbare werken, energie en water, verkeer en vervoer, leefmilieu, ruimtelijke ordening en stedenbouw, het afsluiten van internationale overeenkomsten en het toezicht op provincies, gemeenten en de intercommunales (zie par. 3.5.2 voor uitleg over de intercommunales).

De gewesten krijgen het grootste deel van hun financiën direct uit gewestelijke belastingopbrengsten en via de federale overheid. De laatste distribueert een deel van haar eigen belastinginkomsten via een bepaalde verdeelsleutel over de gewesten. Voor het Vlaamse gewest bijvoorbeeld, gold voor 1995 dat bijna 90 procent van de inkomsten via de federale overheid liep en dat ruim tien procent afkomstig was van gewestelijke belastingen, ontvangsten en leningen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1995). De gewesten beschikken over de bevoegdheid om leningen af te sluiten (Clement et al., 1993).

Het Vlaamse gewest is bestuurlijk gefuseerd met de Vlaamse gemeenschap. Zij delen samen één Vlaams parlement als wetgevende macht en één Vlaamse regering als uitvoerende macht. Alle diensten zijn ondergebracht in één ministerie: het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, dat zetelt in Brussel. Dit ministerie telt zes departementen, waaronder het departement Leefmilieu en Infrastructuur. Onder dit departe-

ment valt de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen. Van deze administratie maken een aantal afdelingen deel uit, waaronder de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen, de afdeling Ruimtelijke Planning, de afdeling Financiering Huisvestingsbeleid en de afdelingen die zich per provincie met de Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen bezig houden.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat sinds de staatshervormingsronde van 1988-1989 en beschikt sindsdien over zijn eigen Raad en Regering. De Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ook wel de Brusselse Hoofdstedelijke Raad genoemd) is de wetgevende macht. De leden worden rechtstreeks gekozen voor een periode van vijf jaar. De raad stemt over ordonnanties. De uitvoerende macht is handen van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ook wel de Brusselse Hoofdstedelijke Regering genoemd). Onder deze regering valt ook het bestuur van de Ruimtelijke Ordening en Huisvesting, dat taken verzorgt op het gebied van de ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling.

Het Waalse gewest is geïnstalleerd in 1980 en beschikt over een eigen wetgevende raad (de Raad van het Waalse gewest of Waalse gewestraad) en een eigen uitvoerend orgaan: de Waalse gewestregering. Er wordt geregeerd per decreet. Het bestuur is gevestigd in Namen. De afdeling Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (Aménagement et Urbanisme) valt onder het Algemeen Bestuur voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting (Direction Générale de l'Aménagement du Territoir et du Logement) (Boelhouwer en Van der Heijden, 1992; Ministère de la Région Wallonne, 1994).

De gemeenschappen

België telt drie gemeenschappen: de Nederlandstalige, de Franstalige en de Duitstalige gemeenschap. De Nederlandstalige gemeenschap (ook wel Vlaamse gemeenschap genoemd) oefent haar bevoegdheden uit in het grondgebied van het Vlaamse gewest en Brussel; de Duitstalige gemeenschap in de gemeenten van de provincie Luik die het Duitse taalgebied vormen, en de Franstalige gemeenschap in het Waalse gewest exclusief de Duitstalige gemeenten, en in Brussel (Belgische Federale Voorlichtingsdienst, 1997). De Nederlandstalige gemeenschap en de Franstalige gemeenschap dragen dus gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor Brussel. Dit gebeurt door middel van de zogenaamde *Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie* (Reitsma, 1996). De bevoegdheden van de gemeenschappen liggen vooral op het vlak van culturele en sociale aangelegenheden (cultuur, onderwijs, gezondheidszorg, sociale bijstand, opvang van immigranten en dergelijke).

De gemeenschappen krijgen het merendeel van hun financiën deels direct uit de belastingen die zij zelf heffen en deels van de federale overheid, die een deel van haar eigen belastinginkomsten via een bepaalde verdeelsleutel over de gemeenschappen verdeelt. Ook kunnen de gemeenschappen leningen afsluiten (Clement et al., 1993).

3.1.2 De lagere overheden

Provinciale overheden

België telt sinds 1995, na de jongste staatsvormingsronde van 1993, tien provincies (West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Antwerpen, Limburg, Vlaams-Brabant, Waals-Brabant, Luik, Luxemburg, Namen en Henegouwen). Het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat eerder in de provincie Brabant lag, valt niet meer onder provinciaal bestuur. Brabant is per 1 januari 1995 gesplitst in Vlaams-Brabant en Waals-Brabant. De provincies zijn in feite autonome instellingen, maar vallen onder toezicht van de hogere overheden, te weten de federale staat, de gemeenschappen en, in hoofdzaak, de gewesten (Belgische Federale Voorlichtingsdienst, 1997).

De provincies kennen een Provincieraad voor de beslissingen van algemene aard en een zogenaamde Bestendige Deputatie die een aantal uiteenlopende bevoegdheden heeft en zorg draagt voor het dagelijks bestuur. De Bestendige Deputatie wordt voorgezeten door de Gouverneur.

De bevoegdheden van de provincies strekken zich uit over alle domeinen waarop de publieke sector zich beweegt. Zij staan echter steeds onder controle van de hogere overheid. Zelf houden de provincies toezicht op de gemeenten.

Voor hun inkomsten zijn de provincies vooral afhankelijk van overdrachten door derden (andere openbare besturen, gezinnen en ondernemingen). Deze overdrachten maken circa 88 procent van de provinciale inkomsten uit, waarvan ruim de helft uit belastinginkomsten bestaat en de rest uit fondsen en toelagen. De inkomsten uit geleverde prestaties en schuldvorderingen maken circa 12 procent uit van het geheel.

Gemeentelijke overheden

De gemeenten vormen het overheidsniveau dat het dichtst bij de burger staat. België telt in totaal 589 gemeenten. Hiervan liggen er 308 in Vlaanderen, 262 in Wallonië en 19 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Schmidt-Eichstaedt, 1995). In 1975 heeft er een grote fusie van gemeenten plaats gevonden. In 1831, ten tijde van het ontstaan van de Belgische staat, waren er maar liefst 2739 gemeenten (Belgische Federale Voorlichtingsdienst, 1997). Net als de provincies zijn de gemeenten autonome instellingen, die ook weer onder toezicht staan van de hogere autoriteiten.

Het bestuur van de gemeenten wordt gevormd door de gemeenteraden en de colleges van Burgemeester en Schepenen. De laatste worden door de gemeenteraad gekozen.

De bevoegdheden van de gemeenten zijn ruim en beslaan alle velden waar sprake is van 'gemeentebelang'. Dit kan variëren van sociale bijstand tot publieke werken. Tevens kunnen de gemeenten taken krijgen opgedragen door hogere overheidsniveaus.

De inkomsten van de gemeenten bestaan voor circa 78 procent uit overdrachten van hogere overheden en voor circa 22 procent uit opbrengsten uit prestaties, directe belastingen en schuldinkomsten (Gemeentekrediet, 1996).

3.2 Ruimtelijke plansoorten en instrumentarium

Op het gebied van de ruimtelijke ordening hebben zich in België de afgelopen jaren tal van veranderingen voorgedaan en nog steeds is het vakgebied volop in ontwikkeling. Dit hangt nauw samen met het federaliseringsproces waarin België is verwickeld. De drie gewesten gaan namelijk sinds enige jaren ieder hun eigen weg.

De gemeenschappelijke basis van waaruit ieder is vertrokken, wordt gevormd door de Wet van 29 maart 1962 'houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw'. Veel van het planologisch instrumentarium dat nu nog functioneert, komt voort uit deze wet. Voordat wordt overgegaan op een beschrijving van de organisatie van de ruimtelijke planning per gewest, wordt daarom eerst kort aandacht besteed aan hetgeen de Wet van 1962 voor de ruimtelijke planning heeft betekend.

3.2.1 De Wet van 29 maart 1962

België kent geen erg lange planologische traditie. Er zijn weliswaar vanaf het begin van deze eeuw overheidsinitiatieven ontwikkeld die een betere sturing van sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingen beoogden (zie bijvoorbeeld Albrechts, 1980), maar in het algemeen kan men stellen dat er tot 1962 met betrekking tot de gebouwde omgeving veel werd overgelaten aan het particulier initiatief. De sterke suburbanisatie en de typisch Belgische lintbebouwing kunnen hier deels aan worden toegeschreven. Pas in 1962 kreeg de overheid met 'de Wet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw' de instrumenten in handen waarmee ze effectief sturing zou kunnen geven aan de ruimtelijke ontwikkeling in België (Albrechts, 1992). Deze wet schrijft een geordend gebruik van de ruimte in heel België voor, reguleert de verschillende zich met planning bezighoudende organisaties en definieert hun taken en bevoegdheden. De instrumenten die in de wet ontwikkeld worden, bestaan uit een stelsel van ruimtelijke plannen, een stelsel van vergunningen en een stelsel van sancties als antwoord op eventuele wetsovertredingen.

Plansoorten

De wet van 1962 voorziet in ruimtelijke plannen op minstens vier schaalniveaus. Er worden onderscheiden: een nationaal plan, streekplannen, gewestplannen en gemeentelijke plannen.

Een nationaal plan met een ruimtelijke beleidsvisie voor heel België is mede vanwege de toen al levende federaliseringsverlangens, nooit van de grond gekomen (Albrechts, 1980).

Voor de streekplannen zijn wel de nodige voorbereidende activiteiten ontplooid (Albrechts, 1980), maar zij zijn nooit vastgelegd. Men heeft zich vaak beperkt tot het opstellen van zogenaamde streekstudies of richtplannen zonder wettelijke status (Koning Boudewijn Stichting, 1995).

Gewestplanning werd daarentegen wel frequent toegepast. Mede als gevolg van het trage tempo waarmee gemeenten hun aanlegplannen vervaardigden, besloot in 1966 de toenmalige minister van Openbare Werken tot het in één grote inspanning laten vervaardigen van gewestplannen voor 48 aangeduide gewesten (Albrechts, 1992). Deze gewesten waren puur ruimtelijke entiteiten en vormden geen administratieve

eenheden. Het vervaardigen van de gewestplannen gebeurde in eerste instantie in opdracht van de nationale overheid door tal van private en semi-private ruimtelijke ordenaars (stedenbouwkundige bureaus, universitaire onderzoeksinstituten, inter-communales). Later namen de gewesten Vlaanderen en Wallonië de rol van de nationale overheid over. Reeds in het midden van de jaren tachtig waren er 41 gewestplannen bij Koninklijk Besluit goedgekeurd en vastgesteld (Laconte, 1992). In 1995 beschikten alle 25 Vlaamse gewesten over een goedgekeurd gewestplan (Koning Boudewijn Stichting, 1995). De gewestplannen zijn over het algemeen vrij gedetailleerde (eindtoestand)plannen (schaal 1:10.000), gericht op de bestemming van de grond (Boelhouwer en Van der Heijden, 1992). Ze worden niet aangevuld met ontwikkelings- en/of investeringsprogramma's.

Op gemeentelijk niveau worden twee plansoorten onderscheiden: het algemeen plan van aanleg (APA) en het bijzonder plan van aanleg (BPA). Het algemeen plan van aanleg legt de bestemming van het gehele grondgebied van een gemeente vast en kan tevens algemene vormvoorschriften bevatten. Het is met name een grafisch plan; de stedenbouwkundige voorschriften fungeren als toelichting. Zeer weinig gemeenten beschikten in 1995 over een goedgekeurd APA (Koning Boudewijn Stichting, 1995). Het bijzonder plan van aanleg bepaalt in detail de bestemming van een deelgebied van een gemeente en geeft voorschriften voor vormgeving, plaatsing, grootte van gebouwen en dergelijke. Het BPA is weliswaar frequenter gebruikt dan het APA, maar ook voor het BPA geldt dat de toepassing ver is achtergebleven bij de doelstellingen (Van den Broeck en Vanreusel, 1985; Boelhouwer en Van der Heijden, 1992).

Gemeentelijke plannen van aanleg kunnen naast de eigenlijke bestemmingsplannen nog een of meer uitvoeringsplannen bevatten. Het gaat om onteigeningsplannen, rooiplannen en/of her- of ruilverkavelingsplannen.

De gemeentelijke plannen zijn bindend voor de gemeentelijke overheden en moeten worden goedgekeurd door de bevoegde wetgevende instantie (vaak een hogere overheid). Het bijzonder plan van aanleg is ook bindend voor de burger. Afgifte van bijvoorbeeld een bouwvergunning gebeurt op basis van het BPA (Schmidt-Eichstaedt, 1995). Plannen van een lager (gedetailleerder) niveau dienen zich in principe te richten naar plannen van een hoger niveau. Als (een deel van) de inhoud van een nieuw, hoger plan strijdig is met (een deel van) de inhoud van een bestaand lager plan, vervalt in principe het gestelde in het lagere plan (Vekeman, 1996; Boes, 1992).

Vergunningen

In de wet van 29 maart 1962 werd bepaald dat bouwplannen pas ten uitvoer kunnen worden gebracht als de vereiste vergunningen zijn afgegeven. Het ging in eerste instantie om een bouwvergunning en, indien noodzakelijk, om een verkavelingsvergunning. Later zijn hier nog de milieuvergunning en voor grotere projecten de verplichting tot het maken van een milieu-effectrapportage aan toegevoegd. Richtlijnen voor het doen van milieu-effectstudies zijn gebaseerd op EG-regelgeving (1985) en per gewest aangevuld met bijzondere bepalingen.

Sancties

Voor het geval er nog initiatieven zouden plaatsvinden die in strijd met de wet zijn, voorzag de wet van 29 maart 1962 in burgerlijke en strafrechtelijke sancties die uiteenlopen van geldboetes tot gevangenisstraffen en sloop van onwettig gebouwde objecten. In de praktijk zijn er echter, ondanks het vrij veelvuldig voorkomen van onwettige initiatieven, weinig sancties opgelegd (Van den Broeck en Vanreusel, 1985; Koning Boudewijn Stichting, 1995).

Tekortkomingen in het planningssysteem van 1962

Ondanks het feit dat er door de vele gewestplannen een kader was gevormd waaraan initiatieven met effect op het ruimtegebruik konden worden getoetst, was men niet onverdeeld tevreden met het ontstane planningssysteem. Zo waren bijvoorbeeld zowel de (publieke) planners als de particuliere vastgoedontwikkelaars van mening dat het systeem te veel van eindtoestandsplanning uitging en dus te statisch was. Bovendien was menigeen de mening toegedaan dat de ontwikkelde gewestplannen te veel ruimte lieten voor verdergaande suburbanisatie (Van den Broeck en Vanreusel, 1985). Ook het ontbreken van een koppeling van de plannen aan een tijdpad, het ontbreken van uitvoeringsmiddelen en de geringe samenspraak met de bevolking en de belangengroepen waarmee de plannen tot ontwikkeling kwamen, worden gezien als minpunten van het systeem (Koning Boudewijn Stichting, 1995). Daarnaast waren belangrijke kritiekpunten dat het met het gekozen instrumentarium niet goed mogelijk bleek sturing te geven aan de processen die de ruimtelijk-economische ontwikkeling bepalen en dat er een te grote afstand bestond tussen het planologisch instrumentarium en de sociale werkelijkheid en haar onderliggende processen (Albrechts, 1992). Nadat de overdracht van de verantwoordelijkheden voor ruimtelijke ordening van het nationaal naar het gewestelijk niveau in 1980 had plaatsgevonden, gingen de drie gewesten dan ook ieder voor zich op zoek naar een aangepast planningssysteem.

3.2.2 Het Vlaamse gewest

Vlaanderen bevindt zich momenteel midden in een overgangssituatie wat betreft het ruimtelijke ordeningssysteem. Als reactie op de als gebrekkig ervaren eindtoestands- of blauwdrukplanning wordt al sinds het midden van de jaren tachtig gesproken over de ontwikkeling van een meer procesmatige structuurplanning (Van den Broeck en Vanreusel, 1985). Het uitblijven van concrete stappen heeft bijgedragen aan het ontstaan van diverse regionale initiatieven op het gebied van ruimtelijke (beleids-)planontwikkeling (Allaert, 1996).

Vanaf het begin van de jaren negentig is het vernieuwingsproces echter in een stroomversnelling terecht gekomen. Dat heeft geleid tot de vaststelling van een nieuw decreet 'houdende de ruimtelijke planning' door het Vlaamse Parlement en de Regering op 24 juli 1996, en de voorlopige vaststelling van het 'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen' op dezelfde datum. Het nieuwe decreet functioneert vooralsnog naast de wetgeving van 1962 (Vandevijvere, 1996).

Het decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996 voorziet in een meer procesmatige aanpak van de ruimtelijke ordening. De problematiek wordt aangepakt

via a) het inventariseren van de bestaande ruimtelijk-functionele structuur; b) het op basis hiervan formuleren van een toekomstvisie; en c) het werken aan een pakket van beleidsbeslissingen en instrumenten dat de verwezenlijking van de toekomstvisie mogelijk maakt (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996a). Deze aanpak moet leiden tot een betere integratie van sectoraal en facetmatig beleid.

Het decreet voorziet in een nieuwe plansoort: de ruimtelijke structuurplannen. Deze plansoort zal voorlopig als dwingend ruimtelijk kader boven de bestaande (uitvoerende) gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanpak gaan functioneren. Nieuwe uitvoerende plansoorten ter vervanging van de gewestplannen en de gemeentelijke plannen van aanpak zullen mogelijk hun basis vinden in een vernieuwd algemeen decreet op de ruimtelijke ordening (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996a). De ruimtelijke structuurplannen (zullen) worden vervaardigd op drie niveaus: het gewestelijk, het provinciaal en het gemeentelijk niveau, waarbij plannen van een lager niveau zich dienen te richten naar plannen van een hoger niveau. De tussenvoeging van het provinciaal niveau kan worden uitgelegd als een poging om de overheidsgreep op de ruimtelijke ordening te versterken. Per decreet is bepaald dat de ruimtelijke structuurplannen drie delen bevatten:

- een informatief gedeelte met een inventarisatie van de huidige ruimtelijke situatie en de verwachte ontwikkelingen;
- een indicatief gedeelte met een beschrijving van de gewenste toekomstige ruimtelijke structuur en de bijbehorende maatregelen ter realisatie;
- een (voor de overheid) bindend gedeelte met daarin de bindende bepalingen voor de realisatie van de gewenste ruimtelijke structuur.

De uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen (de concrete bestemming van de ruimte) gebeurt, zoals gezegd vooralsnog, op gewestelijk en provinciaal niveau door de gewestplannen, die worden aangevuld met gewestelijke en provinciale verordeningen, en op gemeentelijk niveau door de gemeentelijke plannen van aanleg die worden aangevuld met gemeentelijke verordeningen.

De beschreven nieuwe aanpak van de ruimtelijke ordening lijkt aan te slaan in Vlaanderen. Naast de voorlopige vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, zijn reeds diverse provincies en enkele tientallen gemeenten bezig met het vervaardigen van eigen ruimtelijke structuurplannen (Ruimte in zicht, 1996; Koning Boudewijn Stichting, 1995).

3.2.3 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In 1992, enkele jaren na de formele instelling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, trad de Ordonnantie 'houdende Organisatie van de Planning en de Stedebouw voor het Brussels gewest' in werking. Deze ordonnantie kwam in plaats van de oude wetgeving van 1962. De nieuwe wetgeving is beter toegesneden op het specifiek stedelijke karakter van het gewest en doet een duidelijke poging om de ontwikkeling van het gewest niet alleen vanuit een ruimtelijke invalshoek te benaderen, maar ook vanuit een economische, sociale en esthetische invalshoek (Brewaeyts, 1996).

In de ordonnantie worden twee planniveaus onderscheiden: het gewestelijk niveau en het gemeentelijk niveau (het Brussels Hoofdstedelijk Gewest telt 19 gemeenten). Het is de bedoeling dat alle bestaande plannen met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grondgebruik die nog uit de oude situatie voortkomen, vervangen worden door de volgende hiërarchie van plannen:

- A1) een gewestelijk ontwikkelingsplan: een plan voor het hele gewest met ruimtelijk-functionele doelstellingen en prioriteitsstellingen op gewestelijk niveau, gekoppeld aan een uitvoeringsinstrumentarium;
- A2) een gewestelijk bestemmingsplan: een vertaling van het gewestelijk ontwikkelingsplan naar het grondgebruik, ter vervanging van het bestaande gewestplan;
- B1) gemeentelijke ontwikkelingsplannen: een verfijning van het gewestelijk ontwikkelingsplan naar het grondgebied van een gemeente, in de plaats tredend van eventueel aanwezige gemeentelijke algemene plannen van aanleg;
- B2) bijzondere bestemmingsplannen: een vertaling van een gemeentelijk ontwikkelingsplan naar het grondgebruik voor een deelgebied van een gemeente, ter vervanging van de bestaande bijzondere plannen van aanleg.

De gemeentelijke plannen (B1 en B2) dienen zich te richten naar de gewestelijke plannen en de bestemmingsplannen (A2 en B2) dienen zich in principe te richten naar de ontwikkelingsplannen. Zowel de ontwikkelingsplannen als de bestemmingsplannen zijn bindend voor de overheden; de bestemmingsplannen hebben daarnaast ook verordenende kracht voor derden. De vervaardiging van een bijzonder bestemmingsplan voor een bepaald gebied kan geschieden op gemeentelijk initiatief of naar aanleiding van een gemotiveerde aanvraag, als deze wordt ingediend door minstens een derde van de in het bepaalde gebied woonachtige personen van 18 jaar en ouder (Brewaeyts, 1996).

Onder de nieuwe ordonnantie is de oude bouwvergunning verruimd tot een zogenaamde 'stedenbouwkundige vergunning'. Deze is nodig voor min of meer alle enigszins ingrijpende activiteiten. Tevens is een regeling opgenomen onder de naam 'stedenbouwkundige lasten'. Deze regeling maakt het de overheid mogelijk om, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, aan de afgifte van vergunningen de lasten te verbinden die zij aan de aanvrager menen te moeten opleggen (Brewaeyts, 1996). Hieronder vallen bijvoorbeeld de kosten die in het kader van een (groot)stedelijk project gemoeid zijn met de aanleg van openbare gebouwen en infrastructuur, groen- en nutsvoorzieningen en woningen.

Als eerste uitvloeisel van de nieuwe geïntegreerde aanpak van de ruimtelijke, sociale en economische ontwikkeling in het Brussels, is in 1995 het Gewestelijk Ontwikkelingsplan voor Brussel goedgekeurd. Dit plan, waarvan de tijdhorizon 2005 is, vormt de basis voor de nu te ontwikkelen gemeentelijke ontwikkelingsplannen en het gewestelijk bestemmingsplan.

3.2.4 Het Waalse gewest

Het Waalse gewest was het eerste gewest dat tot aanpassing van de oude wetgeving overging. In 1984 werd de oude wetgeving ten aanzien van ruimtelijke ordening, stedenbouw, monumentenzorg, stadsvernieuwing en vernieuwing van oude bedrijfslocaties samengevoegd en aangepast in de *Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine* (Waalse wet op de ruimtelijke ordening, de stedenbouw en het erfgoed). In 1989 werd een nieuwe hiërarchie van ruimtelijke instrumenten ingevoerd. Onderscheiden werden het gewestelijk niveau (het gehele gewest Wallonië) en het gemeentelijk niveau. Er werd dus niet zoals in Vlaanderen gekozen voor een tussenlaag in de vorm van de provincies.

Volgens de nieuwe wetgeving functioneren er op gewestelijk niveau naast één streekplan voor het hele gewest, gewestplannen en algemene verordeningen. De gewestplannen komen nog voort uit de wetgeving van 1962. Wallonië telt 23 gewestplannen die het hele gebied bestrijken en die alle tussen 1977 en 1987 zijn goedgekeurd. Het is de bedoeling dat al deze plannen bij de ontwikkeling van het streekplan worden herzien. Aan dit streekplan voor het gehele Waalse gewest, het zogenaamde *Plan Régional de l'Aménagement du Territoire de Wallonie* (PRATW), wordt reeds gewerkt. De beslissing hiertoe werd al genomen in 1976, maar vaststelling van het plan heeft nog niet plaats gevonden (Koning Boudewijn Stichting, 1995). De inhoud van het plan zal vooral een richtinggevend karakter hebben, waarmee het qua opvatting overeenkomsten vertoont met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Bij de herziening van de gewestplannen zal vervolgens nadere invulling en juridische draagwijdte aan de voornemens van het PRATW moeten worden gegeven.

Op gemeentelijk niveau gaan voor het gehele grondgebied van een gemeente zogenaamde gemeentelijke structuurschema's en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen functioneren. Deze komen in de plaats van de gemeentelijke algemene plannen van aanpak, die bij het decreet van 27 april 1989 zijn opgeheven. Voor deelgebieden blijven de bijzondere plannen van aanpak van kracht.

3.2.5 Afstemming en coördinatie tussen de gewesten

In tegenstelling tot wat men mogelijk zou verwachten, vervult de nationale (federale) overheid noch een inhoudelijke noch een coördinerende rol inzake de ruimtelijke ordening. De gewesten voeren ieder een autonoom ruimtelijk beleid. Afstemming en coördinatie dienen te gebeuren op basis van gelijkwaardigheid van de partijen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996a). Vooral samenwerking tussen Brussel en Vlaanderen is van belang gezien het feit dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - met zijn beperkte ruimte - volledig omsloten wordt door het Vlaamse gewest.

3.3 Ruimtelijk beleid

Sinds 1980 is het ruimtelijk beleid, evenals het ruimtelijke instrumentarium, een zaak van de gewesten. Op nationaal niveau wordt nog slechts aandacht geschonken aan zaken als nationale infrastructuur en prijsbeleid ten aanzien van nutsvoorzieningen. Hieronder wordt daarom per gewest ingegaan op het voorgestane ruimtelijk beleid en de problematiek waaruit het beleid is voortgekomen.

3.3.1 Het Vlaamse gewest

Het recente Vlaamse beleid, geformuleerd in het Ontwerp Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen (1996), is vooral een antwoord op de sterke verstedelijking van het landschap die zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan en die, nu de open ruimte wel erg schaars begint te worden, als problematisch wordt ervaren. Bovendien komt de problematiek van de (grote) steden aan de orde, waarvan de ernst sinds de sterke opkomst van extreem rechts in Antwerpen ook tot de politici begint door te dringen. Een algemeen uitgangspunt van het nieuwe beleid is dat de overheid een prominentere rol zou moeten gaan spelen ten aanzien van de ruimtelijke ordening.

Voor de stedelijke gebieden is het beleid gericht op concentratie, verdichting, versterking en stimulering van activiteiten. Veel aandacht gaat uit naar de stimulering van de woonfunctie in het stedelijk gebied, onder andere door middel van renovatie en nieuwbouw van woningen en herwaardering van de openbare ruimte. Zogenaamde 'strategische stedelijke projecten' worden gezien als een belangrijk instrument om de stedelijke vernieuwing te stimuleren. Hieronder wordt onder andere de vernieuwing van verwaarloosde of onderbenutte terreinen zoals kazerneterreinen, stationsomgevingen, spoorwegemplacements en bedrijventerreinen verstaan. Grootchaligheid, complexiteit, integraliteit en kwaliteit typeren deze vernieuwingen. In de stadsrenovatie en -vernieuwing wordt na een periode die gekenmerkt wordt door een weinig structurele aanpak (Priemus en Metselaar, 1992), nu naar een meer integrale benadering en naar meer dynamiek gestreefd. Dit gebeurt door een meer projectmatige aanpak, een grotere en efficiëntere inzet van overheidsmiddelen, een actievere en coöperatievere houding ten opzichte van de private sector, meer aandacht voor bewonersinbreng en het voorop stellen van kwaliteit. Van de ingevoerde heffing op leegstand wordt verwacht dat deze bijdraagt aan het tegengaan van leegstand en stedelijk verval.

Voor het buitengebied is het beleid gericht op het tegengaan van verdere versnippering van het landschap. Hierbij wordt het concept van de gebundelde deconcentratie gehanteerd (bundeling van activiteiten in kernen). De natuurfunctie moet worden beschermd en versterkt, terwijl een verdere uitbreiding van het grondoppervlak met agrarische bestemming niet wenselijk wordt geacht.

Ten aanzien van nieuwe bedrijventerreinen en andere gebieden die bestemd zijn voor economische activiteiten wordt eveneens van het principe van de gebundelde deconcentratie uitgegaan. Dit betekent dat nieuwe economische activiteiten worden geconcentreerd in de stedelijke gebieden, de kernen van het buitengebied, de economische knooppunten en rondom de zogenaamde poorten van het Vlaamse gewest (de zeehavens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende; de internatio-

nale luchthaven van Zaventem; de internationaal georiënteerde multimodale logistieke parken en het HST-station van Antwerpen).

Op de Vlaamse begroting van 1996 komen deze beleidsdoelstellingen onder andere tot uitdrukking in de verhoging van de budgetten voor investeringen in infrastructuur (Vlaams Infrastructuurfonds) en stadsvernieuwing (Bouwbedrijf, 1995a). De diverse begrotingsposten voor het stedelijk beleid worden gebundeld in een zogenaamd Sociaal Impulsfonds voor het stedelijk herstel en de verbetering van de leefkwaliteit. Dit fonds wordt vanaf 1997 ook aangevuld met de opbrengsten van de ingevoerde heffing op leegstand.

Meer in het algemeen wordt door de Vlaamse overheid op velerlei wijzen geprobeerd om gelden vrij te krijgen voor investeringen. Privatisering, *sale and lease back* operaties, alternatieve financiering via *bevaks* (beleggingsvennootschappen met vast kapitaal) en de mobilisatie van (slapende) reserves bij bijvoorbeeld de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de daaraan verbonden huisvestingsvennootschappen zijn enkele voorbeelden (Bouwbedrijf, 1995a).

3.3.2 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In en rond Brussel hebben zich de afgelopen decennia vergelijkbare problemen voorgedaan als in veel andere grote steden in West-Europa. Een vlucht van vooral de meer kapitaalkrachtigen naar de buitengemeenten, groeiende werkeloosheid, congestie, groeiende onveiligheidsgevoelens en een onaangepast woningaanbod aan de inkomensverdeling van de woningzoekenden zijn enkele voorbeelden van de problemen waarmee Brussel kampt (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1996). Een niet onbelangrijke factor, die deels debet is aan enkele van de genoemde problemen, is het relatief grote areaal aan kantoren en bureaus dat Brussel mede vanuit zijn functie als zetel voor grote internationale organisaties (EU en NAVO) herbergt. De kantoren brengen enerzijds werkgelegenheid, maar zorgen anderzijds voor verdringing van de woonfunctie uit centrale stadsgedeelten met het gevolg dat bepaalde wijken gedurende de avonden en weekeinden in toenemende mate onherbergzaam worden.

Het gewestelijk Ontwikkelingsplan voor Brussel (1996) zet vanuit deze achtergrond vooral in op het weer aantrekkelijk maken van de stad voor bewoners om zo de vlucht uit de stad te keren. Tegelijkertijd wordt hoge prioriteit gegeven aan de bevordering van de werkgelegenheid. Er is binnen dit kader aandacht voor woningbouw en -renovatie, verfraaiing van de openbare ruimte en modernisering van de industrie. Tevens heeft de stedelijke overheid de wens om meer dan in het verleden invloed uit te oefenen op de lokalisering van economische activiteiten. Ook poogt zij de private sector een grotere bijdrage te laten leveren aan collectieve en/of sociale voorzieningen. Ter uitwerking van het laatste zijn een aantal concrete instrumenten ontwikkeld, waaronder de 'geconventioneerde woningen', de 'wijkcontracten' en de 'stedenbouwkundige lasten' (zie par. 3.5.3 en 3.5.4 voor uitleg van deze instrumenten).

In het gewestelijk Bestemmingsplan zal worden aangegeven welke grondbestemming past bij de in het ontwikkelingsplan geformuleerde doelstellingen en wensen.

3.3.3 Het Waalse gewest

De ruimtelijke en sociaal-economische problematiek in het Waalse gewest is deels vergelijkbaar met en deels van een iets andere orde dan die van het Vlaamse en het Brusselse gewest. Luik en Charleroi zijn de belangrijkste stedelijke centra in het Waalse gewest. Namen is de hoofdstad van het gewest. De invloed van buiten het gewest gelegen (groot)stedelijke centra als Brussel en Rijsel (Lille) is aanzienlijk. De Waalse voorraad aan landschappelijk en ecologisch kapitaal is vooral in Noordwest-Europees licht gezien, vrij groot.

Ook in het Waalse gewest zijn economische herstructurering, suburbanisatie en stedelijk verval bekende verschijnselen. Maar tegelijkertijd is het schaalniveau waarop het een en ander zich afspeelt kleiner dan in Vlaanderen en Brussel en verloopt de overschakeling van een industriële naar een dienstverlenende economie moeizamer.

Door middel van vernieuwingsacties en stedelijke herstructurering poogt de overheid het stedelijk verval in de voornaamste stedelijke centra tegen te gaan. Met een stelsel van investeringspremies worden vooral activiteiten in strategische, moderne bedrijfssectoren aangemoedigd. Daarnaast heeft de Waalse Regionale Investeringsmaatschappij (*Société Régionale d'Investissement de Wallonie*, SRIW) een belangrijke rol gekregen bij de herstructurering, modernisering en ontwikkeling van de regionale industriële structuur.

In het Plan Régional de l'Aménagement du Territoire de Wallonie (Ministère de la Région Wallone, 1994) wordt gestreefd naar op het optimaal benutten van de ligging van het gewest ten opzichte van de omliggende (grootstedelijke) regio's en het behalen van voordeel uit de eigen landschappelijke kwaliteiten. De uitwerking van het plan vindt plaats in de vorm van het concept van de 'Dynamiekzones'; dit zijn gebieden waarbinnen de actoren collectieve projecten kunnen uitwerken en strategieën kunnen ontwikkelen. In dit verband wordt ten aanzien van de grootste steden een complementaire rolverdeling voorgestaan en moeten de zogenaamde 'poortsteden' zorgdragen voor een 'grensoverschrijdende openstelling', dat wil zeggen afstemming op en aansluiting bij de buiten het gewest gelegen centra.

3.4 Grondbeleid

Grond is in België veelal in private handen. De mogelijkheden voor een actief grondbeleid vanuit de overheid ter ondersteuning van het ruimtelijke beleid zijn vooralsnog vrij beperkt. Er kan uiteraard gebruik worden gemaakt van het grondbestemmings- en het onteigeningsinstrumentarium en er bestaan bepaalde kredieten die kunnen worden ingezet voor sociaal grondbeleid. Echter, op het gebied van fiscale stimuli en bestuurlijk-organisatorische elementen zijn er nog weinig concrete instrumenten ontwikkeld, ofschoon de behoefte daartoe wel aanwezig is. In het Ontwerp Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1996) wordt bijvoorbeeld geopperd om fiscale en/of subsidiëringsinstrumenten in te zetten om leegstand of het laten braakliggen van terreinen tegen te gaan of om een positief discriminerend beleid ten voordele van de stedelijke gebieden te realiseren. In het 'Actieplan van de Vlaamse

regering voor de Vlaamse rand rond Brussel' (1996) wordt opgeroepen tot een beter gebruik van de beschikbare kredieten voor sociaal grondbeleid. Deze kredieten zijn bedoeld om in gebieden met hoge grondprijzen de aankoop van grond die is bestemd voor sociale doeleinden, betaalbaar te maken voor gemeenten, intercommunales, de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of andere erkende maatschappijen. De kredieten kunnen oplopen tot 20 à 30 procent van de grondkosten.

De overheid heeft hiernaast de bevoegdheid om alle goederen te onteigenen die nodig zijn om de plannen van aanleg (in Vlaanderen en Wallonië) of de plannen met een bindende kracht (in het Brussels gewest) te verwezenlijken. Hierbij worden onder de overheid niet alleen de gemeenten, provincies, gewesten en federale overheid verstaan, maar ook andere publiekrechtelijke organisaties zoals de intercommunales, de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen (zie ook par. 3.5.2) en de Belgische Spoorwegmaatschappij (NMBS). In de praktijk blijkt onteigening in financiële zin wel eens problematisch te zijn. Het lukt private actoren soms, bijvoorbeeld als gevolg van onoplettenheid bij de overheidspartijen, om zich bij aantrekkelijke publieke projecten grond toe te eigenen, waarna door onderlinge doorverkoop de prijs wordt opgedreven. Een voorkeursrecht tot koop voor de overheid, eventueel tegen prijzen die golden voordat er sprake was van ontwikkelingsplannen, is er (nog) niet.

Voor de verdeling van een grondperceel en het te koop aanbieden van nieuwe kavels is altijd een verkavelingsvergunning nodig.

In Vlaanderen dient daarnaast per 1 oktober 1996, voorafgaand aan elke overdracht van al dan niet bebouwde gronden, door de overdrager een bodemattest te worden aangevraagd bij de OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse gewest). Het bodemattest is een uittreksel uit een register van verontreinigde gronden dat op dit moment door de OVAM wordt aangelegd, en geeft aan, indien de informatie aanwezig is, in welke mate de grond verontreinigd is. Als de (historische) omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de OVAM besluiten tot een oriënterend bodemonderzoek en vervolgens, indien daartoe aanleiding is, de grond saneringsplichtig verklaren. Afgifte van een bodemattest maakt de overdracht van grond mogelijk (Ceenaeme, 1996).

3.5 Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed¹

3.5.1 Inleiding

De totale overheidsinvesteringen bedroegen in 1995 circa BF 115 miljard. Hiervan kwam bijna tweederde voor rekening van de lokale overheidssector (gemeenten, provincies, OCMW's en intercommunales) en circa 20 procent voor rekening van de

¹ De informatie in deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op de situatie in het Vlaamse gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De situatie in het Waalse gewest zal hiervan op details verschillen.

gewestelijke overheden. Van de BF 73 miljard lokale overheidsinvesteringen werd 32 procent aangewend voor Huisvesting en Volksgezondheid (onder meer voor de bouw van ziekenhuizen en bejaarden- en gehandicaptenwoningen), 27 procent voor Verkeer (onderhoud en aanleg verkeersinfrastructuur), 23 procent voor Onderwijs (bouw en verbouw van scholen) en 8 procent voor de bouw en verbouw van administratieve gebouwen (Gemeentekrediet, 1996).

Ten aanzien van de regionale spreiding van de investeringen door de lokale overheden valt het grote aandeel van Vlaanderen op: hier vindt namelijk circa 60 procent van de Belgische lokale overheidsinvesteringen plaats, terwijl het aandeel van Wallonië circa 30 procent bedraagt en dat van het Brussels gewest op ongeveer 10 procent blijft steken. Dit vormt een scherp contrast met de regionale spreiding van private vastgoedinvesteringen. De beleggingen in commercieel vastgoed (kantoren, magazijnen, winkels en andere onroerende goederen) zijn namelijk voor 82 procent in het Brussels gewest gelegen, voor 13 procent in Vlaanderen (vooral Antwerpen) en voor slechts 5 procent in Wallonië (Bouwbedrijf, 1995b). Nu nog vindt ongeveer de helft van de nieuwe kantoorbouw in Brussel plaats. Andere belangrijke nieuwbouwlocaties zijn het gebied rondom de luchthaven van Brussel (Zaventem) en Antwerpen (Clifford Chance, 1992).

Ook de verdeling van de investeringen over de diverse lokale overheden laat per regio forse verschillen zien. Waar de gemeenten gemiddeld in heel België in 1995 goed waren voor 65 procent van de lokale overheidsinvesteringen, bedroeg dit percentage in Vlaanderen 70 en in Brussel en Wallonië respectievelijk 54 en 60 procent. De intercommunales hadden gemiddeld over heel België een aandeel van 12 procent in de lokale overheidsinvesteringen, wat tot stand kwam door een aandeel van 5 procent in Vlaanderen, 21 procent in Wallonië en maar liefst 31 procent in het Brussels gewest (Gemeentekrediet, 1996).

Van de lokale overheidsinvesteringen werd in 1994 en 1995 circa 27 procent gefinancierd met toelagen c.q. subsidies van hogere overheden; circa 55 procent via leningen; circa 16 procent via zelffinanciering en ongeveer 2 procent via alternatieve financieringsvormen zoals leasing (Gemeentekrediet, 1996).

Met betrekking tot de commerciële vastgoedmarkt in België kan nog worden opgemerkt dat deze, in Europees licht gezien, uitzonderlijk is, omdat de commerciële vastgoedmarkt een stabiele, gestaag groeiende en niet of nauwelijks door negatieve trends beïnvloede markt is. Belangrijke reden hiervoor is de aanwezigheid van allerlei EU-instituten in Brussel, die niet alleen zelf veel kantoorruimte nodig hebben, maar die, onder andere in het kader van de Europese eenwording, ook nog eens een stroom van multinationals naar België trekken. Desondanks zijn de huurprijzen in Brussel vergeleken bij veel andere 'internationale' steden laag (Nathanson en Andersen, 1993).

Hierna wordt ingegaan op de vraag hoe de totstandkoming en financiering van publiek stedelijk vastgoed in de praktijk verlopen. Begonnen wordt met een introductie van de belangrijkste actoren in dit spel.

3.5.2 De spelers op de publieke vastgoedmarkt

Op de publieke vastgoedmarkt beweegt zich een keur van actoren, waarvan velen een publieke of semi-publieke status hebben.

De gemeentelijke overheden

Zoals hiervoor is besproken, hebben de gemeentelijke overheden eigen bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening en vormen zij tevens de overheidslaag die het grootste deel van de publieke investeringen voor haar rekening neemt. Veel stedelijke vastgoedprojecten met een publiek karakter worden dan ook geïnitieerd door de gemeenten.

De intercommunales

De intercommunales zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en soms ook private partijen, waarvan het functioneren en het werkerrein is verankerd in de Wet van 22 december 1986. Deze wet wordt momenteel per gewest herzien. De gemeenten dienen in een intercommunale een meerderheidspositie in te nemen, ook als er private partijen aan de intercommunale deelnemen (De Rynck, 1995). De intercommunales zijn vooral actief op die publieke terreinen waar schaalvoordelen optreden als ze door meer gemeenten, eventueel in samenwerking met private en/of semi-publieke organisaties, worden opgepakt. Veel intercommunales houden zich dan ook bezig met stroom-, gas- en watervoorziening en -distributie, huisvuilverwerking, waterzuivering en/of economische expansie en ruimtelijke ordening c.q. streekontwikkeling. In het kader van het laatstgenoemde taakgebied zijn de intercommunales ook betrokken bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en bij de verkaveling van grond. Een intercommunale beschikt over eigen vermogen, is een autonoom rechtspersoon, is onderworpen aan het vennootschapsrecht, werft haar eigen personeel en beschikt over alle middelen voor management op middellange en lange termijn (Gemeentekrediet, 1996). Een intercommunale functioneert organisatorisch en praktisch strikt gescheiden van de gemeenten, maar handelt uiteraard wel binnen de ruimte die het beleid van de aangesloten gemeenten openlaat. In 1994 bestonden er 231 intercommunales, waarvan er 72 actief waren op het gebied van economische expansie, ruimtelijke ordening, huisvuil en waterzuivering. Hierbij moet worden aangetekend dat er verschillen bestaan ten aanzien van de belangrijkheid van de diverse intercommunales voor de (inter)gemeentelijke ruimtelijk-economische ontwikkeling. Een voorbeeld van een zeer actieve intercommunale is de SPI (*Société Provinciale Investissement*) in het Luikse, die direct betrokken is bij de ontwikkelingen omtrent een TGV-station in Luik (interview Reviers). Daar waar intercommunales zich minder actief opstellen, ontstaat meer ruimte voor private actoren.

De OCMW's

OCMW's (Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn) zijn publieke instanties die opereren op gemeentelijk niveau. De taken van de OCMW's liggen vooral op het vlak van de sociale dienstverlening. Zij houden zich bezig met sociale bijstand (materieel en immaterieel), volksgezondheid en huisvesting van bejaarden en gehandicapten. De investeringen die de OCMW's plegen, komen vooral terecht in de

twee laatstgenoemde sectoren. De OCMW's verkrijgen hun inkomsten voor circa een kwart uit de prestaties die ze leveren en voor het overige deel uit bijdragen van diverse overheidsinstanties (staat, gewest, gemeenschap, gemeente).

De provincies en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen

De provincies spelen een beperkte rol als het gaat om ruimtelijke ordening en publieke vastgoedontwikkeling. De belangrijkste posten op de provinciale begrotingen zijn doorgaans Onderwijs en Algemeen Bestuur. Pas als de gemeentelijke overheden serieus falen in hun stedelijke ontwikkelingsactiviteiten komt het voor dat een betrokken provincie zich actiever met dergelijke activiteiten gaat bemoeien (bijvoorbeeld de provincie Antwerpen ten aanzien van de stad Antwerpen).

In een aantal provincies zijn speciaal ten behoeve van de regionale economische ontwikkeling zogenaamde Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen opgericht (GOM's). Dit zijn publiekrechtelijke instellingen die hun grond vinden in de kaderwet van 15 juli 1970 'houdende organisatie van de planning en de economische decentralisatie', en die worden opgericht op initiatief van de provincieraden (Van der Vliet, 1988). In de GOM's worden vaak vertegenwoordigers uit diverse maatschappelijke sectoren aangetroffen (bijvoorbeeld uit de overheden, de vakbonden en de private sector). De GOM's vervullen een adviserende, coördinerende en stimulerende rol ten opzichte van zowel de publieke als de private sector. Het werkterrein van de GOM's vertoont enige overlap met dat van de op streekontwikkeling gerichte intercommunales. Tot het concrete takenpakket van de GOM's behoren onder andere de bevordering van de economische bedrijvigheid, de verwerving, aanleg en herontwikkeling van industrie- en bedrijventerreinen, planning en advisering ten aanzien van de provinciale en gewestelijke infrastructuur en de promotie van de provincie c.q. het gewest (Reitsma, 1996; Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1996). In Vlaanderen functioneren vijf GOM's, die ieder een grondgebied gelijk aan een provincie bestrijken. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Wallonië kennen elk één GOM (de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Brussel of de *Société de Développement Régionale de Bruxelles*, respectievelijk de *Société de Développement Régionale Wallone*).

De gewestelijke overheden

Zoals is geschetst in paragraaf 3.1, beschikken de gewesten sinds enige tijd over uitgebreide bevoegdheden op het gebied van het ruimtelijke instrumentarium en beleid. De concrete bemoeienis van de gewestelijke overheden bij stedelijke ontwikkelingsprojecten verschilt per gewest. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is deze betrokkenheid groter c.q. directer dan in Vlaanderen en Wallonië.

In Vlaanderen en Wallonië functioneren onder de paraplu van de gewestelijke overheden de gewestelijke investeringsmaatschappijen. In Vlaanderen is dit de GIMV (Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen), die voornamelijk betrokken is bij de ontwikkeling van overheidsgebouwen voor de Vlaamse overheid. In Wallonië vervult de SRIW (*Société Régionale d'Investissement de Wallonie*) een vergelijkbare rol.

Overige organisaties met een (semi-)publieke achtergrond

De Belgische Spoorwegmaatschappij (NMBS) beschikt in de vorm van oude rangeerterreinen over forse stukken grond die voor herontwikkeling in aanmerking komen. Tevens beschikt zij in de vorm van *Eurostation* over een eigen bedrijfstak die zich met vastgoedontwikkeling bezig houdt. Deze heeft zijn potentie echter nog niet volledig kunnen benutten, deels uit onervarenheid en deels vanwege statutaire problemen die opdoemen als het om niet-direct spoorgebonden ontwikkelingen gaat. De beschikking over grond en een eigen vastgoedontwikkelingsbureau, aangevuld met de bevoegdheid tot onteigening van grond, maken de NMBS in potentie een belangrijke en relatief autonome speler in de wereld van het (publiek) stedelijk vastgoed.

De institutionele banken

De institutionele bank voor de financiering van (lokale) overheden is het Gemeentekrediet van België. Het Gemeentekrediet is een in 1860 opgerichte spaar- en kredietbank met de Belgische gemeenten en provincies als aandeelhouder. De bank treedt op als hoofdbankier voor deze aandeelhouders. In de loop van de tijd is de bank uitgegroeid tot één van de grootste spaarbanken van België. In 1996 is zij een samenwerkingsverband aangegaan met *Crédit local de France* (CLF). Beide banken treden sindsdien samen op onder de naam Dexia. Tevens heeft er een beursgang van Dexia België plaatsgevonden (Gemeentekrediet, 1997).

Vooraf ten aanzien van de financiering van lagere overheden (tot en met de provincies) kan men spreken van een bijna-monopolie van het Gemeentekrediet op de Belgische markt. Gemeentekrediet neemt op deze markt namelijk meer dan 95 procent van de financieringsbehoefte voor zijn rekening. Er zijn echter aanwijzingen dat er scheuren in deze monopoliepositie beginnen te komen. Bij de financiering van de gewesten is er geen sprake van een monopoliepositie voor het Gemeentekrediet. De gewesten gebruiken deels eigen middelen voor hun financieringsbehoeften en schakelen voor de overige financiering diverse banken in.

Het Gemeentekrediet is in het licht van de steeds meer open wordende markt bezig zijn dienstenpakket uit te breiden, onder andere door zich ook naar niet-publieke financieringsbehoeften te richten en door op te treden als bouwheer (opdrachtgever van bouwprojecten).

De commerciële banken

Als gevolg van de leidende positie van het Gemeentekrediet hebben de commerciële banken tot op heden geen rol van betekenis kunnen spelen bij de financiering van de lokale publieke sector. Zoals ook hiervoor is opgemerkt, lijken er zich echter steeds meer mogelijkheden te gaan voordoen. Met behulp van moderne financieringsvormen en uitgebreide dienstverleningspakketten worden de commerciële banken een steeds interessantere partij voor de lokale publieke sector. Op bepaalde 'boven-lokale' marktsegmenten hebben commerciële banken wel voet aan de grond gekregen, een voorbeeld is de BACOB-bank die marktleider is bij de financiering van vastgoed voor de medische sector (Volkskrant, 07-08-1997; interview Vankeirs-

bilck). Op de commerciële vastgoedmarkt heeft de financiële sector een aandeel van 9 procent in de belegde bedragen (Bouwbedrijf, 1995b).

De private investeerders

Private partijen c.q. investeerders zijn op verschillende manieren betrokken bij de ontwikkeling van vastgoed met een publiek karakter. Er zijn partijen die via participatie in intercommunales of GOM's deelnemen in projecten met een publiek karakter (bijvoorbeeld de ontwikkeling van bedrijventerreinen); er zijn partijen die zich in grootstedelijke projecten onder overheidsregie weten te mengen door strategische aankopen te doen (bijvoorbeeld in het project TGV-station Brussel-Zuid; Loze, 1995); er zijn partijen die, door samen met andere partijen een soort van projectontwikkelingsconglomeraten te vormen, planontwikkeling, investering, financiering en exploitatie in zich weten te verenigen, en die op bepaalde marktsegmenten zodanige grootmachten zijn geworden dat overheden niet meer om deze partijen heen kunnen; en tot slot zijn er de vastgoedfondsen in verschillende vormen (institutioneel, beursgenoteerd, privégroepen), die kantoorruimte verhuren aan overheidsinstanties of investeren in een bepaald soort vastgoed voor een bepaalde doelgroep. Een voorbeeld van een vastgoedfonds is de vastgoed-bevak 'Serviceflats Invest', die met particulier kapitaal investeert in de bouw van serviceflats voor bejaarden.

Op de commerciële vastgoedmarkt speelt de verzekeringssector de grootste rol, met een aandeel van 42 procent in het belegde vermogen. De beursgenoteerde beleggers en de privégroepen volgen op afstand met ieder een aandeel van 23 procent (Bouwbedrijf, 1995b). Over het algemeen is de bereidheid van particulieren om te investeren c.q. te beleggen in vastgoed dat niet voor eigen gebruik is, niet bijzonder groot. Ten eerste vanwege de 12,5 procent overdrachtsbelasting die geheven wordt op de overdracht van vastgoed en ten tweede vanwege de gematigde winstverwachtingen op de vastgoedmarkt in vergelijking tot de aandelenmarkt.

3.5.3 Publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerkingsinitiatieven komen wel voor in België, maar niet in die mate als in de omringende landen het geval is of als wenselijk wordt geacht. Op de achtergrond spelen hierbij factoren als het grotendeels ontbreken van onderling vertrouwen tussen de publieke en de private sector, de geringe geneigdheid bij overheidsinstanties om samen te werken en de sterk persoonsgebonden politieke cultuur. Ook kunnen worden genoemd de geringe aandacht voor het algemeen belang bij de private sector en de onderlinge concurrentie in deze sector. De twee sectoren zien elkaar eerder als tegenspelers dan als potentiële medestanders, zoals bijvoorbeeld uit de ontwikkelingen rond het TGV-station Brussel-Zuid kan worden afgeleid (Loze, 1995). Echter, zoals de stad Gent laat zien, zijn er ook duidelijke uitzonderingen op deze regel. Algemeen wordt toch wel onderkend, dat om de ruimtelijke en vooral de stedelijke problematiek op succesvolle wijze aan te kunnen pakken, samenwerking tussen publieke en private partijen dringend gewenst is en dat daarvoor een verandering van attitude nodig is (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996a; Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1996).

Concrete publiek-private samenwerkingsinitiatieven in België kunnen vele gedaanten aannemen. Enkele voorbeelden zijn:

- de participatie van private partijen in publiekrechtelijke instituties als de intercommunales, de OCMW's en de GOM's;
- overeenkomsten waarin de overheid een stuk grond ter beschikking stelt of een bepaalde infrastructurele voorziening treft en waar een private ontwikkelaar ter compensatie de verplichting op zich neemt bepaalde publieke en/of sociale functies in zijn plan c.q. begroting te verweven;
- de gezamenlijke ontwikkeling van een stedelijke locatie door een ontwikkelingsconsortium waarin publieke en private partijen participeren;
- overeenkomsten tussen de overheid en woningeigenaren of investeerders om met een deel-subsidie van de overheid woningverbetering of sociale woningbouw te laten plaatsvinden.

Een opvallend aspect bij de projectgerichte samenwerkingsinitiatieven is dat zij normaal gesproken op initiatief van de overheid en op ad-hoc basis totstandkomen, dat wil zeggen niet binnen een bepaald institutioneel kader of volgens een bepaald geformaliseerd stramien, en dat er voor ieder geval gezocht wordt naar een op maat gesneden oplossing, zowel qua samenwerkings- als qua financieringsconstructie. Formalisering vindt meestal pas achteraf plaats. Voor een groot project kan een zogenaamde tijdelijke vereniging (Clifford Chance, 1992) of een studie bureau in het leven geroepen worden, waarin de participanten in het project deelnemen. De overheid kan een dergelijke vereniging of bureau per decreet van de benodigde bevoegdheden voorzien (bijvoorbeeld de onteigeningsbevoegdheid). De verdeling van de risico's kan naar rato van het geïnvesteerd kapitaal zijn of op andere wijze zijn geregeld. Vaak komt het erop neer dat de overheid garant staat voor eventuele verliezen en dat de private partijen nauwelijks risico dragen (interviews Janssens en Reviers).

Er zijn in het verleden door de overheid wel stappen ondernomen om bijvoorbeeld publiek-private samenwerking in de stadsvernieuwing te institutionaliseren, maar tot uitvoering van de genomen besluiten is het nooit gekomen (Bouckaert, 1990). In de nieuwe generatie ruimtelijke plannen wordt hernieuwde aandacht besteed aan de formalisering van publiek-private samenwerking bij de aanpak van de stedelijke problematiek. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan in dit licht bijvoorbeeld het instrument van de zogenaamde stedenbouwkundige lasten worden beschouwd. Hiermee wordt een regeling bedoeld die de overheid de mogelijkheid geeft om van private investeerders die profiteren van de meerwaarde van investeringen in commercieel vastgoed op strategische locaties, te verlangen dat deze in hun ontwikkelingsplan c.q. -begroting de aanleg van openbare ruimte en/of de bouw van woningen opnemen om de monofunctionaliteit tegen te gaan (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1996).

3.5.4 Stedelijke vernieuwing en stadsvernieuwing

De aanpak van het stedelijk verval heeft sinds enige jaren hoge prioriteit en er worden in dat verband tal van stadsvernieuwings- en stedelijke vernieuwingsinitiatie-

ven ontplooid. Woningrenovatie en herwaardering van de openbare ruimte worden veelal gestimuleerd door subsidies beschikbaar te stellen voor de woningeigenaren (particulieren of woningmaatschappijen) of de bewoners. In Vlaanderen worden hiertoe zogenaamde stedelijke herwaarderingsgebieden aangewezen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het de bedoeling dat vernieuwing onder andere gaat plaatsvinden binnen het kader van zogenaamde wijkcontracten en daarnaast onder de noemer van geconventioneerde woningen. De wijkcontracten zijn van toepassing op bestaande wijken die met achterstanden en verval kampen en die extra impulsen behoeven om weer leefbaar te worden. Een wijkcontract houdt in dat op initiatief van het gewest en de betrokken gemeente een zogenaamde 'partnerschapsovereenkomst' wordt aangegaan. Gedurende vier jaar wordt getracht zo veel mogelijk subsidiebronnen te bundelen om te komen tot een opwaardering van zowel de publieke als de private ruimte en een versterking van de sociale en culturele structuur in de desbetreffende wijk. Het principe van de geconventioneerde woningen houdt in dat een private investeerder woningen bouwt of renoveert met behulp van overheidssubsidies (bijvoorbeeld in de vorm van financiële tegemoetkomingen of de schenking van overheidsgrond), waarbij hij als tegenprestatie de woningen verkoopt of verhuurt aan bepaalde sociale doelgroepen. Tevens verplicht de investeerder zich om zijn rendement op de investering een bepaald maximum niet te laten overschrijden (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1996).

Grote stedelijke vernieuwings- of herstructureringsprojecten, zoals bijvoorbeeld de herbestemming van in onbruik geraakte stedelijke industrieterreinen, hebben in België nog nauwelijks plaatsgevonden, maar beginnen geleidelijk aan wel in beeld te komen. Het project 'Stad aan de Stroom' in Antwerpen uit het begin van de jaren negentig had een goed voorbeeld kunnen zijn, maar heeft het niet gehaald. Verklaringen voor de geringe verrichtingen op dit gebied moeten worden gezocht in de al eerder genoemde stroeve verhoudingen tussen de publieke en de private sector; in het verdelingsmechanisme voor de overheidsfinanciën, dat de lagere overheden niet stimuleert om te investeren in de ruimtelijke ordening omdat ze wel opdraaien voor de kosten, maar een fors deel van de opbrengsten via het verdelingsmechanisme zien wegvloeien naar andere regio's; en in het feit dat het altijd makkelijk en goedkoop was om uitbreidingen te lokaliseren in het buitengebied. In de nabije toekomst zouden met een constructievere opstelling van zowel de publieke als de private sector en een restrictiever beleid ten aanzien van uitbreiding in het buitengebied, de in het stedelijk gebied gelegen en in onbruik of vervallen geraakte terreinen eerder voor vernieuwing en/of herstructurering in aanmerking moeten komen.

3.5.5 Overheidsgebouwen en infrastructuur

Gemeenten investeren vooral in administratieve gebouwen, infrastructuur, scholen en volksgezondheid en huisvesting. Het zwaartepunt van de investeringen door intercommunales ligt in infrastructuur, handel, nijverheid en middenstand (onder meer ontwikkeling bedrijventerreinen) en volksgezondheid en huisvesting. De OCMW's investeren bijna uitsluitend in de sector volksgezondheid en huisvesting. De provincies spelen een ondergeschikte rol ten aanzien van overheidsinvesteringen (Gemeentekrediet, 1996). De gewestelijke overheden investeren in administratieve gebouwen

voor eigen gebruik en ook wel in de andere publieke sectoren, daarnaast leveren ze kapitaaltoelagen c.q. investeringssubsidies aan de lagere overheden.

Het initiatief voor de ontwikkeling van vastgoed in de bovengenoemde sectoren gaat altijd uit van de genoemde overheidspartijen. Voor de gunning van opdrachten in dit kader (van projectontwikkeling en uitvoering tot externe financiering) is de overheid gehouden aan de wetgeving 'Overheidsopdrachten' van 24 december 1993, die per 1 mei 1997 van kracht is geworden. In deze wetgeving zijn de Europese richtlijnen op het gebied van aanbestedingen door de overheid geïntegreerd en wordt het principe van vrije mededinging op veel domeinen gegarandeerd. Aanbesteding door het uitschrijven van ontwerpwedstrijden is in tegenstelling tot de situatie in Duitsland geen wijd verbreide praktijk.

Voor de relatief kleinschalige investeringen was de praktijk tot nu toe dat de overheden voor financiering, ondanks het feit dat hiervoor geen wettelijke verplichting gold, vrijwel direct naar het Gemeentekrediet toe stapten. Het ging hier dan vooral om niet-direct-projectgebonden financiering. Sinds kort lijkt in dit patroon enige verandering te komen. Gemeenten gaan er geleidelijk aan toe over om voor de financiering van hun investeringen offerte te vragen van meer financiers. Verwacht mag worden dat deze ontwikkeling, mede onder invloed van de nieuwe wetgeving op de overheidsopdrachten, zal doorzetten. Tegelijkertijd doen zich ook ontwikkelingen voor ten aanzien van de financieringsvorm van publieke investeringen. Alternatieve financieringsvormen als leasing doen steeds vaker opgeld. Hierbij treedt de financier (bijvoorbeeld Gemeentekrediet) op als bouwheer en beheert als zodanig het ontwikkelings- en bouwproces, terwijl de overheidspartij na gereedkoming van het project het vastgoed least en al naar gelang het karakter van het vastgoed het vastgoed zelf gebruikt of weer verder verhuurt. Omzeiling van de overdrachtsbelasting (12,5 procent) en het buiten de begroting houden van vastgoed zijn hierbij belangrijke motieven. Voor infrastructuurprojecten blijft echter de klassieke financiering vooralsnog de gekozen methode.

Voor de grotere publieke vastgoedinvesteringen (bijvoorbeeld de bouw van een ziekenhuis of een luchthaventerminal) gelden in de praktijk (niet in theorie) enigszins andere spelregels. Wederom treedt de overheid op als initiator, eventueel vertegenwoordigd door de toekomstige exploiterende en/of beherende instantie. De overheid gunt vaak het hele project aan een promotor (projectontwikkelaar) die het project van planontwikkeling tot bouw onder zijn hoede krijgt. Aanbesteding vindt in principe in het openbaar plaats volgens de van toepassing zijnde wetgeving. Aan de inschrijvers wordt gevraagd een totaalpakket aan te bieden, inclusief een plan voor de financiering. Veelal zoekt een promotor daarom contact met een bank om samen offerte uit te brengen. De overheid kiest vervolgens de meest aantrekkelijke offerte of geeft één van de inschrijvers het mandaat om een voorstel te doen voor een consortium. Dit laatste kan ook reeds gebeuren op initiatief van een promotor of bank bij het uitbrengen van de offerte. In de praktijk komt het ook voor dat als een bepaalde overheidsinstantie goede ervaringen heeft opgedaan met bijvoorbeeld een combinatie van een bepaalde promotor, een bank en eventueel een investeerder, deze overheidsinstantie onder praktische uitsluiting van concurrentie vaker in zee gaat met de betreffende combinatie. Dergelijke combinaties van elkaar aanvullende spelers

(investeerder, financier, promotor, exploitant) beginnen zich in België steeds nadrukkelijker op de markt te manifesteren.

3.5.6 Ontwikkeling van bedrijventerreinen

De ontwikkeling van bedrijventerreinen kan een geheel private aangelegenheid zijn, een overheidsaangelegenheid (veelal van intercommunale of GOM) of een samenwerkingsinitiatief. Het komt voor dat een private partij een stuk grond in bezit heeft en dit, als zij de tijd rijp acht, tot ontwikkeling brengt en uitgeeft als bedrijventerrein. De overheidsbemoediging blijft dan beperkt tot de vergunningverlening en eventueel de promotie-activiteiten van een GOM. Een samenwerkingsinitiatief zou er uit kunnen bestaan dat in een dergelijk scenario een intercommunale het bouwrijp maken van het terrein voor zijn rekening neemt. Intercommunales en GOM's kunnen ook zelfstandig tot de ontwikkeling van bedrijventerreinen overgaan en daarbij het hele traject van grondverwerving, bouwrijp maken, ontwikkeling en uitgifte bestrijken. Financiering vindt veelal plaats uit eigen middelen (zelffinanciering).

3.6 Samenvatting

De context en de praktijk van de ontwikkeling en financiering van vastgoed met een publiek karakter in België zijn volop in beweging. Op de achtergrond heeft gespeeld en speelt nog steeds het federaliseringsproces met zijn ingrijpende gevolgen voor de verdeling van bevoegdheden onder overheden en zijn regionaliseringseffecten. Veel van de voorheen nationale bevoegdheden zijn terecht gekomen bij de drie gevormde gewesten, te weten het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Meer op de voorgrond zijn de ontwikkelingen van belang met betrekking tot de ruimtelijke planning. Het oude planningssysteem uit 1962 is en wordt in de drie Belgische gewesten vervangen door onderling verschillende nieuwe systemen, die het de overheid mogelijk moeten maken haar greep op de ruimtelijke ontwikkeling te verstevigen. Het Ontwerp Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1996) en het Gewestelijk Ontwikkelingsplan voor Brussel (1995) vormen de eerste resultaten. In het Waalse gewest wordt gewerkt aan het Plan Régional de l'Aménagement du Territoire de Wallonie. In de twee eerstgenoemde plannen krijgt de stedelijke problematiek ruim aandacht en wordt er ingezet op het integraal verbeteren van de woon-, werk-, en leefomstandigheden in de steden. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat, om de doelstellingen te verwezenlijken, een betere samenwerking tussen de publieke en de private sector noodzakelijk is. Samenwerking in (groot)stedelijke projecten vindt nu nog veelal onregelmatig en op ad-hoc-basis plaats. Het tegenwerken van elkaar lijkt een minstens zo populaire activiteit.

Bij de ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed spelen diverse actoren een rol. Lokale publieke instanties (gemeenten, intercommunales, Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen) zijn doorgaans de initiatiefnemers. In iets mindere mate zijn dat ook de provincies, de gewestelijke overheden en andere organisaties met een publieke achtergrond zoals de NMBS (Belgische Spoorwegen). Promotoren treden op als projectontwikke-

laars en bouworganistoren. Private investeerders kunnen op diverse wijzen in de publieke vastgoedontwikkeling participeren: geïnstitutionaliseerd via intercommunales en Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen; op uitnodiging van de publieke sector of op 'eigen initiatief' in pps-constructies; of via diverse soorten vastgoedfondsen die zich (mede) richten op vastgoed met een publiek of sociaal karakter (bijvoorbeeld vastgoed-bevaks). Voor de financiering komen zowel institutionele als commerciële banken in aanmerking. De financiering van kleinschalig publiek stedelijk vastgoed gebeurt doorgaans via de begroting (buitengewone dienst) van de verantwoordelijke, meestal lokale overheid, waarvoor van oudsher de institutionele bank 'het Gemeentekrediet' de aangewezen kredietinstelling is. Bij grootschalige projecten waar voor projectfinanciering gekozen wordt, is sprake van een meer verdeelde markt, waarbij ook moderne financieringsmodellen als leasing worden toegepast. De vraag naar een dienstenpakket dat alle aspecten van vastgoedontwikkeling omvat (van bouwmanagement tot financiering en eventueel exploitatie) neemt toe.

4.1 Bestuurlijke opbouw

Duitsland kent een sterk gedecentraliseerde besluitvormingsstructuur met een scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Deze structuur is vastgelegd in de Grondwet van 1949 (*Grundgesetz*). Naast de federale overheid (*Bund*) onderscheidt men nog twee andere belangrijke bestuurslagen: de deelstaten (*Länder*) en de steden en gemeenten (*Städte und Gemeinde*). De federale overheid fungeert als overkoepelend lichaam voor de relatief autonome deelstaten en beschikt zelf over krachtige financiële middelen (Dieterich et al., 1993). De federale overheid stelt de kaderwetten vast, die de speelruimte voor de deelstaten bepalen. De deelstaten beschikken over een eigen wetgevende macht, die voor invulling van de federale kaderwetten wordt aangewend.

Sinds de Duitse eenwording in 1990 telt Duitsland 16 deelstaten, waaronder drie zogenaamde stadstaten (*Stadtstaaten*), te weten Berlijn, Bremen en Hamburg. De deelstaten zijn georganiseerd als onafhankelijke staten met eigen constituties, eigen (gekozen) parlementen (*Landtag*), ministeries en een eigen ministerraad en minister-president (Dieterich et al., 1993). De regering van de deelstaat Noordrijn-Westfalen bijvoorbeeld telt 12 ministeries.

De grotere deelstaten zijn onderverdeeld in districten (*Regierungsbezirke*). Het *Regierungspräsidium* vormt hiervan het bestuurlijke orgaan, en is verantwoordelijk voor de afhandeling van alle overheidszaken en -taken in het desbetreffende district, inclusief taken op het gebied van de ruimtelijke planning. De deelstaat Noordrijn-Westfalen bijvoorbeeld, telt vijf *Regierungsbezirke*. In heel Duitsland zijn het er 32 (Schmidt-Eichstaedt, 1995).

Tussen het niveau van de *Regierungsbezirke* en het niveau van de steden en gemeenten bestaat er nog het niveau van de *Kreise* (de kleinste administratieve eenheid boven de gemeenten). Er zijn *Landkreise* en *Kreisfreie Städte*. De *Landkreise* zijn in feite samenwerkingsverbanden tussen een klein aantal (plattelands)gemeenten, waarbij een aantal overheidstaken (bijvoorbeeld afvalverwerking, openbaar vervoer en culturele aangelegenheden) gezamenlijk wordt aangepakt (Dieterich et al., 1993).

Duitsland telt 322 Landkreise. De Kreisfreie Städte (110 in getal) zijn over het algemeen de grotere steden, die alle overheidstaken zelf uitvoeren (Schmidt-Eichstaedt, 1995).

De gemeenten en de (kreisfreie) steden zijn de kleinste administratieve eenheden en kennen, net als de federale overheid en de deelstaten, een grote mate van autonomie. Elke gemeente heeft een gekozen raad en is door de Grondwet voorzien van alle rechten en plichten van zelfbestuur (*Kommunale Selbstverwaltung*), inclusief de taak om te zorgen voor de invoering en handhaving van lokale wetten (*Satzungen*). Ten aanzien van de publieke taken wordt onderscheid gemaakt tussen verplichte taken zoals watervoorziening, riolering en vuilophaal/verwerking (*Pflichtaufgaben*), en vrijwillige taken zoals het bouwrijp maken van terreinen, het verzorgen van culturele instellingen enzovoort (*Freiwillige Aufgaben*). Ook in financieel opzicht zijn de gemeenten relatief autonoom; een deel van de inkomstenbelasting en de belasting op bedrijfskapitaal en -winsten vloeit rechtstreeks naar de gemeentekas. Op het gebied van ruimtelijke ordening en grondgebruik zijn de gemeenten en steden, door planinstrumenten als het structuurplan (*Flächennutzungsplan*) en het bestemmingsplan (*Bebauungsplan*), de belangrijkste overheidsinstanties in Duitsland. In totaal telt Duitsland circa 15.000 gemeenten en steden.

De bovenstaande schets weerspiegelt min of meer de standaard bestuurlijke structuur voor Duitsland. Deze standaardstructuur kan echter op regionaal en/of lokaal niveau worden aangevuld met bijzondere openbare lichamen. In de deelstaat Noordrijn-Westfalen bijvoorbeeld, functioneren tussen de deelstaat en de gemeenten en naast de Regierungspräsidien, twee zogenaamde *Landschaftsverbände* en een *Kommunalverband* (NRW-Lexicon, 1997).

De Landschaftsverbände (*LVB Rheinland* en *LVB Westfalen-Lippe*) zijn openbare lichamen die gedragen worden door de Kreise en de Kreisfreie Städte. De taken van deze lichamen liggen voornamelijk op het sociale vlak (het verzorgen van uitkeringen aan allerlei hulpbehoevenden, gezondheidszorg, jeugdzorg enzovoort). De benodigde financiële middelen komen van de aangesloten Kreise en Kreisfreie Städte, de deelstaat en de federale overheid.

Het *Kommunalverband Ruhrgebiet* (KVR) is een reeds in 1920 onder de naam *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* (SVR) opgericht verband van gemeenten en steden in het Ruhrgebied. Dit verband had in eerste instantie de opdracht om het planningsvacuüm dat tussen de staat en de gemeenten bestond, op te vullen. In deze zin had het SVR een pioniersrol op het gebied van de regionale ruimtelijke planning in Duitsland. Sinds 1975 is de planningsfunctie echter overgegaan op de Regierungspräsidien en speelt het Kommunalverband Ruhrgebiet eigenlijk nauwelijks meer een rol van betekenis.

4.2 Ruimtelijke plansoorten en instrumentarium

Zoals reeds is opgemerkt, ligt het zwaartepunt van de concrete ordening van de ruimte (het grondgebruik) bij het laagste overheidsniveau (de steden en gemeenten). De hogere overheidsniveaus geven vooral de gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen aan (Regierungsbezirke, Länder en Bund) en zijn verantwoordelijk voor de formulering van het wettelijk kader waarbinnen de ruimtelijke ordening zich dient af te spelen (de Länder en de Bund).

4.2.1 Wettelijk kader

Bondsniveau

Voor de ruimtelijke planning zijn er drie federale wetten van belang: het *Baugesetzbuch* (BauGB, wet op de ruimtelijke ordening), de *Baunutzungsverordnung* (vergelijkbaar met bouwverordening) en het *Bundesraumordnungsgesetz* (BROG, wettelijke bepalingen ten aanzien van het ruimtelijke beleid, zie ook par. 4.2.2).

In het *Baugesetzbuch* (oorspronkelijk *Bundesbaugesetz* uit 1960, hernieuwd en omgedoopt tot *Baugesetzbuch* in 1986) zijn enkele reeds langer bestaande wetten op het gebied van stedelijke en regionale planning en stadsvernieuwing samengevoegd. De hoofdmoot van het *Baugesetzbuch* betreft de algemene bepalingen ten aanzien van de ruimtelijke planning. Hierin zijn onder andere de principes vastgelegd voor de *Bauleitplanung* (bestemmingsplanning). Een ander belangrijk deel van het *Baugesetzbuch* wordt gevormd door de bijzondere bepalingen ten aanzien van de stedelijke planning. Hierin zijn onder andere de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen* (stedelijke ontwikkelingsmaatregelen) en de *Städtebauliches Sanierungsmaßnahmen* (stadsvernieuwingsmaatregelen) opgenomen. In april 1993 is er een aantal extra bepalingen aan het *Baugesetzbuch* toegevoegd (*Maßnahmen zum Baugesetzbuch*), waarvan het *Städtebauliches Vertrag* en de *Vorhaben und Erschließungsmaßnahmen* in de praktijk met een zekere regelmaat opduiken. Dit zijn maatregelen die in eerste instantie zijn ontworpen om via het vereenvoudigen van de planologische procedures de achterstandssituatie in voormalig Oost-Duitsland sneller op te heffen. Inmiddels zijn deze maatregelen ook in voormalig West-Duitsland in zwang geraakt. De geldigheidsduur van deze extra bepalingen loopt in principe per 31 december 1997 af, maar er bestaat een gerede kans dat deze procedureversnellende maatregelen wegens groot succes (en ook in het licht van het *Standortsicherungs*-principe, zie par. 4.2.2) geprolongeerd gaan worden (Neues *Baugesetzbuch*, 1996). In paragraaf 4.3.3 wordt de werking van deze bepalingen kort toegelicht.

In de *Baunutzungsverordnung* (1990) is vastgelegd welke functies zich in welke bestemmingstypering van het bestemmingsplan mogen vestigen en aan welke ruimtelijke bouwvoorschriften de bouwobjecten moeten voldoen (bebouwingshoogte, bebouwingsdichtheid, aantal parkeerplaatsen enzovoort). De technische bouwvoorschriften (onder andere veiligheids- en milieueisen) zijn vastgelegd in de zogenaamde *Bauordnung* (gedetailleerde bouwverordening), die per deelstaat wordt geformuleerd.

Het Bundesraumordnungsgesetz legt een aantal aan het Duitse ruimtelijk beleid ten grondslag liggende basisprincipes vast. Hierop wordt in paragraaf 4.2.2 nader ingegaan.

Naast deze drie puur op de ruimtelijke ordening gerichte wetten, moet er bij ruimtelijke en stedelijke planontwikkeling - uiteraard afhankelijk van de aard van het te ontwikkelen object - rekening worden gehouden met federale wetten op het gebied van natuur en milieu (*Bundesnaturschutzgesetz* en *Bundesimmissionsschutzgesetz*).

Deelstaatsniveau

Op het niveau van de deelstaten functioneert het *Landesplanungsgesetz* (in Noordrijn-Westfalen bijvoorbeeld sinds 1950). Dit behelst een nadere uitwerking van de federale wetten inzake de ruimtelijke ordening. Het *Landesplanungsgesetz* kan per deelstaat op details afwijken, maar niet wezenlijk omdat het steeds binnen hetzelfde, door de federale staat gestelde kader wordt opgesteld (Newman en Thornley, 1996). In het algemeen geldt dat de deelstaten in hun *Landesplanungsgesetz* vastleggen hoe zij met hun ruimtelijke planning op deelstaats- en, indien van toepassing, regionaal niveau omgaan (*Landesplanung* en *Regionalplanung*). Veelal wordt de ruimtelijke planning op deelstaatsniveau vormgegeven door middel van een *Landesentwicklungsprogram* en een *Landesentwicklungsplan*, die, wederom indien van toepassing, als wettelijke bindend kader dienen voor de ruimtelijke plannen op regionaal niveau (*Regionalpläne* of *Gebietsentwicklungspläne*). Veel deelstaten hebben in hun *Landesplanungsgesetz* tevens vastgelegd welke planologische procedures (*Raumordnungsverfahren*) dienen te worden doorlopen bij grote individuele projecten zoals afvalverwerkingscentrales, grote bedrijventerreinen, grote winkelcentra en infrastructuurprojecten (Dieterich et al., 1993).

Zoals aangegeven is de ruimtelijke planning op regionaal niveau (*Regionalplanung*) wettelijk verankerd in het *Landesplanungsgesetz*. Deze regionale plannen hebben een wettelijk bindende status voor de steden en gemeenten. Ruimtelijke planning op het niveau van de Kreise is niet aan de orde.

Gemeentelijk niveau

De gemeenten en steden dragen de verantwoordelijkheid voor het opstellen en onderhouden van structuurplannen en gedetailleerde, bindende bestemmingsplannen (dit planningsproces wordt *Bauleitplanung* genoemd). De procedurele regels en inhoudelijke eisen waaraan deze zogenaamde Bauleitplanung moet voldoen, zijn op bondsniveau in het *Baugesetzbuch* vastgelegd, en worden aangevuld met bepalingen uit de *Baunutzungsverordnung* (zie ook het begin van deze paragraaf) en de *Wohnungsbauerleichterungsgesetz* (wetten uit 1990 ter vergemakkelijking van het woningbouwproces, qua intentie vergelijkbaar met de al genoemde *Maßnahmen zum Baugesetzbuch*).

Wat de ruimtelijk-beleidsmatige inhoud betreft, moet de Bauleitplanung aansluiten bij de inhoud en strekking van de ruimtelijke plannen en programma's op bonds-, deelstaats- en regionaal niveau.

4.2.2 Plansoorten en inhoud

Bonds niveau

Het bondsministerie met de grootste verantwoordelijkheden op het gebied van de ruimtelijke ordening en aanverwante zaken is het ministerie van Ruimtelijke Ordening, Bouwwezen en Stedenbouw (*Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*, vaak afgekort tot *BMBau*). Bemoeienis met de ruimtelijke omgeving vindt plaats via twee sporen: de *Bundesraumordnung* (federale ruimtelijke planning) en de *Fächpläne* (sectorale beleidsplannen zoals het Bundesverkehrswegeplan). De *Bundesraumordnung* valt uiteen in twee delen: de *Bundesraumordnungsgesetz* en het *Bundesraumordnungsprogramm*. Het *Bundesraumordnungsgesetz* heeft betrekking op het kader en de richtlijnen voor ruimtelijk beleid in Duitsland. De deelstaten en de steden en gemeenten dienen hiermee rekening te houden bij de respectievelijke regionale en lokale invulling van het beleid. Belangrijk uitgangspunt waarop de richtlijnen voor het ruimtelijk beleid gebaseerd zijn, is het streven naar een zo gelijk mogelijke verdeling van welvaart in ruimtelijke zin. Voorheen betrof dit vooral deze tussen noord en zuid, nu vooral het opheffen van ongelijkheden tussen oost en west. Dit basisstreven is in het *Bundesraumordnungsprogramm* vertaald naar onder andere het scheppen van voldoende werkgelegenheid en huisvesting in alle delen van het land. Aan de hand van deze basisdoelstellingen wordt richting gegeven aan subsidiestromen voor infrastructuurprogramma's en dergelijke (Dieterich et al., 1993). Sinds enige jaren is op bondsniveau een nieuw basisprincipe aan het ruimtelijk(-economisch) beleid toegevoegd met de naam *Standortsicherung* (interview Wegener en Davy). Dit principe is erop gericht om, in het licht van de mondialisering, de eenwording van de Europese markt en de in toenemende mate als zorgwekkend ervaren economische positie van Duitsland, de economische concurrentiekracht van Duitsland te vergroten door Duitsland te transformeren tot een aantrekkelijke vestigingsplaats voor economische bedrijvigheid. Zo streeft men er onder andere naar om de duur van procedures op het gebied van de ruimtelijke ordening en stedelijke planontwikkeling sterk te verkorten.

Deelstaatsniveau

Op grond van de *Bundesraumordnungsgesetz* zijn de deelstaten verplicht om voor hun gehele grondgebied een ruimtelijk plan op te stellen. De federale overheid coördineert de afstemming van de plannen van de diverse deelstaten (Wegener, 1996). De deelstaten werken veelal met twee plansoorten: een *Landesentwicklungsprogramm* en een *Landesentwicklungsplan* (zo ook in bijvoorbeeld Noordrijn-Westfalen). Het *Landesentwicklungsprogramm* is een nota waarin algemene grondgedachten en doelstellingen met betrekking tot de ruimtelijke structuur en de ruimtelijke ontwikkeling in een deelstaat zijn neergelegd, samen met algemene sectorale doelstellingen (variërend van huisvesting tot afvalverwerking). Dit algemene kader wordt vervolgens uitgewerkt en gevisualiseerd in een *Landesentwicklungsplan*. Dit *Landesentwicklungsplan* bevat twee delen: een deel voor het stedelijk gebied en een deel voor het landelijk gebied. Er wordt onder andere in aangegeven welke gemeente welke plaats in de stedelijke hiërarchie inneemt, welk ontwikkelingspatroon daarbij

hoort en ook welke gebieden bijvoorbeeld als waardevolle cultuur- of natuurlandschappen gelden en bijgevolg niet aangetast mogen worden. In de bijbehorende toelichting op het plan worden de doelstellingen en de daaraan gekoppelde strategieën uiteengezet (NRW-Lexikon, 1997). Bij de vervaardiging van een Landesentwicklungsprogramm of -plan zijn verschillende deelstaatsministeries betrokken. In Noordrijn-Westfalen zijn dat bijvoorbeeld de volgende ministeries:

- het ministerie van Milieu, Ruimtelijke Ordening en Landbouw (*Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft*), waaronder het departement *Raumordnung und Landesplanung* valt;
- het ministerie van Stedelijke Ontwikkeling, Cultuur en Sport (*Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport*);
- het ministerie van Volkshuisvesting (*Ministerium für Bauen und Wohnen*);
- het ministerie van Economie en Middenstand, Technologie en Verkeer (*Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr*).

Regionaal niveau

De zaken die zijn vastgelegd in een Landesentwicklungsprogramm en/of -plan, gelden vervolgens als bindend voor de zogenaamde *Regionalpläne* of *Gebietsentwicklungspläne*, die door de Regierungsbezirke worden opgemaakt. In deze plannen wordt het huidige en toekomstige grondgebruik in een district vastgelegd op kaarten met een schaal van 1:50.000. Revisie van deze plansoort vindt in principe plaats om de 15 à 20 jaar. Bij de vervaardiging van deze plannen zijn ook de gemeenten uit het plangebied betrokken, zodat ook zij hun invloed kunnen uitoefenen op het regionale planningsproces. De precieze organisatie ervan kan per deelstaat verschillen (Dieterich et al., 1993). Onderlinge afstemming van de regionale plannen moet gegarandeerd worden door de plicht tot overeenstemming met de plannen op deelstaatsniveau. Het idee is om aan de ruimtelijke planning op districtsniveau een zwaarder gewicht toe te kennen ten koste van de planning op deelstaatsniveau (Der Langfristige Kredit, 1996).

In het kader van de verdwijnende Europese binnengrenzen wordt op regionaal niveau steeds vaker afstemming gezocht in internationaal verband. Een voorbeeld hiervan is het MHAL-project over de ontwikkeling van de regio Maastricht/Heerlen-Aken-Luik/Hasselt/Genk.

Gemeentelijk niveau

De Regional- of Gebietsentwicklungspläne zetten het bindend raamwerk neer voor de ruimtelijke plannen op lokaal niveau, te weten het *Flächennutzungsplan* (structuurplan) en het *Bebauungsplan* (bestemmingsplan). Het *Flächennutzungsplan* is een uitwerking van het Regional- of Gebietsentwicklungsplan voor een gemeente of stad en is het best vergelijkbaar met het Nederlandse structuurplan. Elke gemeente is verplicht een dergelijk plan te vervaardigen. Het plan dient zich qua strekking te conformeren aan de bestaande plannen van een hoger schaalniveau, inclusief sectorale plannen als natuurbeschermingsplannen, plannen voor de energiesector enzovoort. Het plan dient te worden goedgekeurd door het eerstvolgende hogere overheidsniveau (de Regierungspräsident of de deelstaat). De schaal van de plan-

kaart, die het gewenste toekomstige grondgebruik aangeeft, is over het algemeen 1:10.000 of 1:20.000 en de tijdhorizon bedraagt vaak 10 à 15 jaar (Dieterich et al., 1993). Het Flächennutzungsplan is bindend voor de overheden (zowel de gemeente als hogere overheden), maar niet voor de particuliere sector.

Het Bebauungsplan is wel bindend voor de overheid en de particuliere sector. Het plan moet in overeenstemming zijn met het Flächennutzungsplan. Evenals het Nederlandse bestemmingsplan geeft het aan welke functie is toegestaan op welke locatie, met inbegrip van richtlijnen voor onder andere bebouwingsdichtheden, bouwhoogte en infrastructurele aangelegenheden (sociaal, groen en verkeer). Projecten die niet afwijken van het Bebauungsplan, zijn altijd legitiem en kunnen dus niet worden tegengehouden. Echter, grondeigenaren zijn niet verplicht om in een Bebauungsplan voorgestelde ontwikkelingen ook daadwerkelijk door te voeren. Voor afwijkende projecten is men nog wel eens bereid tot het aanpassen van een deel van een Bebauungsplan.

Gemeenten zijn niet verplicht om voor hun hele grondgebied Bebauungspläne op te stellen. In de praktijk is het grondgebied van de gemeenten dan ook vaak niet volledig bedekt met Bebauungspläne. Het Baugesetzbuch voorziet in wetgeving ten aanzien van de vraag hoe om te gaan met plandoetsing in gebieden met en gebieden zonder een Bebauungsplan (artikel 30 tot en met 35).

4.3 Ruimtelijk beleid

4.3.1 Bondsniveau

De Duitse ruimtelijke problematiek zoals die zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan, is grotendeels vergelijkbaar met de Nederlandse. Ongelijke regionale economische potenties, sterke suburbanisatie en groeiende (auto)mobiliteit zijn ook in Duitsland belangrijke aanleidingen voor en onderwerpen van ruimtelijk beleid geweest.

Een zeer belangrijke doelstelling van het Duitse ruimtelijk-economische beleid in de afgelopen decennia was het terugdringen van sociaal-economische verschillen in achterstandsgebieden (*Schwerpunkträume*). Uitwerking vond vooral plaats door het stimuleren van groeigemeenten en ontwikkelingsassen (Smeele et al., 1994), of door het gericht investeren in kennisinfrastructuur. De stichting van vijf universiteiten in het Ruhrgebied vanaf 1965 vormt hiervan een goede illustratie (Hassink, 1996). In de jaren voor de eenwording in 1990 ging de aandacht uit naar de bestaande sociaal-economische verschillen tussen Noord- en Zuid-Duitsland en tussen de perifere en urbane gebieden. Noord-Duitsland kent namelijk een significant lager gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking en een hogere werkeloosheid dan Zuid-Duitsland (Dieterich et al., 1993). Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat men in het zuiden van Duitsland beter is omgegaan met de overgang van een traditionele industriële productie-economie naar een hoogwaardige diensten- en technologie-economie.

Sinds de eenwording staat echter het opheffen van de verschillen tussen voormalig Oost- en West-Duitsland centraal. Een zeer groot deel van de beschikbare publieke investerings- en subsidiëeringsmiddelen stroomt in oostelijke richting. Andere economische minder sterke gebieden zijn voor hun economische ontwikkeling nu vooral aangewezen op het aantrekken van kapitaal uit de private sector.

Min of meer parallel hieraan is enkele jaren geleden het begrip *Standortsicherung* tot speerpunt van nationaal beleid gemaakt. Dit houdt in dat wordt getracht om de positie van Duitsland in de mondiale economie te versterken, mede door Duitsland aantrekkelijker te maken voor (buitenlandse) investeerders en bedrijven. Dit gebeurt vooral via het stroomlijnen van het stelsel van regelgeving (deregulering), onder andere op het gebied van de ruimtelijke ordening, en via financiële instrumenten en prikkels. Op regionaal en vooral lokaal niveau wordt hetzelfde beleid gevoerd, met dien verstande dat hier niet het buitenland als concurrent geldt, maar de naburige gemeente, regio of stad. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met de wens tot lokale en regionale samenwerking en de afstemming van de ruimtelijke planning.

4.3.2 Het niveau van de deelstaten: Noordrijn-Westfalen

Op het niveau van de deelstaten worden de op bondsniveau geformuleerde beleidsdoelstellingen uitgewerkt en wordt er ingespeeld op de regiospecifieke sociaal-ruimtelijke en ruimtelijk-economische problematiek. Zo wordt in Noordrijn-Westfalen door de deelstaat, waar mogelijk in samenwerking met andere partijen (regionale en lokale overheden, private organisaties), al enkele decennia gepoogd om de economische structuur, die zwaar op de kolen- en staalindustrieën van het Ruhrgebied leunde, te vernieuwen. Achtereenvolgens zagen het licht: het *Entwicklungsplan Ruhr* (1968), het *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen* (1976, wordt momenteel herzien), het *Aktionsprogramm Ruhr* (1979), het beleidsprogramma *Nordrhein-Westfalen Initiative Zukunftstechnologien* en de *Internationale Bauausstellung Emscher Park* (Wegener, 1996; Hassink, 1996). Terwijl het Landesentwicklungsplan het ruimtelijk kader aangeeft waarbinnen de herstructurering zou moeten plaatsvinden, is de Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA) een meer concreet herstructureeringsproject. Dit project, dat in 1988 is gelanceerd door de deelstaat in samenwerking met 17 steden/gemeenten en een Regierungsbezirk, beoogt de herinrichting en opwaardering van een strook grond van circa 750 km² met veel vervuilde en functioneel verouderde locaties, gelegen in het stroomgebied van de Emscher tussen Duisburg en Dortmund. Dit moet een hoogwaardig verblijfsgebied worden met ruimte voor natuur, recreatie, wonen en werken (Wegener, 1996). Voor dit doel is de IBA Emscher Park N.V. opgericht, die zonder te beschikken over een eigen investeringsbudget, zorg draagt voor het initiëren, coördineren en faciliteren van ontwikkelingsprojecten die passen in het hoogwaardige toekomstbeeld dat men heeft van dit gebied. Het IBA-project is destijds gelanceerd met een bedoelde looptijd van tien jaar. Het zal derhalve aflopen in 1998.

In het licht van deze actieve betrokkenheid van de deelstaat bij de ruimtelijk-economische ontwikkeling, past ook de integratie van de *LEG Wohnen GmbH*, *LEG Wohnungsbau Rheinland GmbH* en de *LEG NRW GmbH* tot de *LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH* (LEG), een geprivatiseerde

organisatie die zich vanuit een semi-publieke invalshoek bezighoudt met zaken als huisvesting en andere vastgoedcategorieën (zie ook par. 4.5.2).

4.3.3 Lokaal niveau: stedelijke ontwikkeling

Er is in Duitsland de afgelopen decennia actief beleid gevoerd op stedelijk gebied. Als reactie op de forse terugloop van het aantal (binnen)stedelijke bewoners en de sterke suburbanisatie in de jaren zestig en zeventig, wordt sinds enige decennia gepoogd de stad weer aantrekkelijk te maken als plek om te wonen en te werken.

Door het instellen van voetgangersgebieden bij winkelcentra, renovatie en sanering van oude woningen, belastingprijkels, stedelijke verdichting en herontwikkeling van oude industrieterreinen werd en wordt gewerkt aan de terugkeer van de mensen naar de stad. Hierdoor is sinds het midden van de jaren tachtig de leegloop omgezet in een hernieuwde toestroom van mensen naar de stedelijke centra. Vooral locaties met goede autosnelweg- of hogesnelheidstreinontsluiting zijn in trek, zowel voor wonen als voor werken (Dieterich et al., 1993).

Een belangrijke ontwikkeling op de achtergrond is die van de steeds minder te besteden hebbende lokale overheden. Tot in de jaren zeventig beschikten zij over voldoende financiën om gewenste ontwikkelingen, indien noodzakelijk, zelf in gang te zetten, ofwel door directe investering, ofwel door subsidiëring of het instellen van belastingvoordelen voor bepaalde zaken. Sinds het einde van de jaren zeventig hebben de overheden echter te maken met een voortdurend krimpend budget voor ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling. De afhankelijkheid van investeringen uit de private sector is navenant groter geworden. Tegelijkertijd zijn de kosten van stedelijke projecten gestegen door het sterk toegenomen milieubewustzijn en de daaraan gekoppelde verscherpte milieuwetgeving. Daarbij gaat het om scherpere geluids-, stank- en trillingsnormen en om bodemsaneringswerkzaamheden, die vooral in het Ruhrgebied met zijn vele, potentieel voor herontwikkeling geschikte industrieterreinen, van belang zijn (zie bijvoorbeeld Kirchhoff en Müller-Godeffroy, 1996).

Sinds het begin van de jaren negentig, toen een groot deel van de publieke fondsen voor ruimtelijk-economische ontwikkeling werd aangewend voor het inlopen van de achterstand van voormalig Oost-Duitsland, is de beschikbaarheid van publieke financiën voor de stedelijke ontwikkeling in het westelijk deel van Duitsland nog verder verslechterd. Er rest de regionale en lokale overheden bijna niets anders meer dan om te proberen de private sector te interesseren voor bepaalde stedelijke ontwikkelingen via het versoepelen van de regelgeving en middels het tegen gunstige voorwaarden verkopen van grond.

Gezien deze achtergronden mag het weinig verbazing wekken dat belangrijke beleidsdoelstellingen voor stedelijke ontwikkeling op dit moment zijn (Dieterich et al., 1993; Regierungsbezirk Düsseldorf, 1996):

- deregulering, verzelfstandiging en privatisering;
- aanmoediging van het eigen-woningbezit;
- aanmoediging van publiek-private samenwerking;
- stimulering van het hergebruik van oude industrieterreinen (vooral in het Ruhrgebied van belang);
- bescherming van het milieu en in het bijzonder de groengebieden nabij de stad.

In het Baugesetzbuch zijn enkele bepalingen opgenomen, die handen en voeten geven aan het streven naar deregulering, publiek-private samenwerking en versnelling van de planningprocedures. Deze bepalingen komen deels voort uit de stads- en stedelijke vernieuwingsperiode van de jaren zestig en zeventig en zijn voor een ander deel aanvullingen daarop. Zij worden hieronder kort toegelicht. Daarbij is gebruik gemaakt van de versie van het Baugesetzbuch uit 1986, inclusief de in 1993 gemaakte aanpassingen, zoals weergegeven door David (1995).

Erschließung (artikel 123-135 Baugesetzbuch)

Erschließung (het prepareren van grond voor ontwikkelingsdoeleinden door het bouwrijp maken, de aanleg van lokale publieke infrastructuur en wegontsluiting) is in principe een (niet-afdwingbare) taak van de gemeenten. Artikel 124 van het Baugesetzbuch (*Erschließungsvertrag, städtebaulicher Vertrag*) geeft de gemeenten echter de mogelijkheid om deze taak over te dragen aan derden, bijvoorbeeld aan een private ontwikkelaar. Deze bepaling stamt al uit het Bundesbaugesetz van 1960.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (artikel 136-164 Baugesetzbuch)

In het deel van het Baugesetzbuch dat de *Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen* regelt (maatregelen in het bereik van de stadsvernieuwing en de stedelijke vernieuwing), is in artikel 157 ook de bepaling opgenomen dat de gemeente haar verantwoordelijkheden voor de voorbereiding en de implementatie in dit bereik kan overdragen aan een daartoe geschikte partij (*Sanierungsträger*). Een geschikte partij is bijvoorbeeld een private organisatie die zich heeft toegelegd op het genoemde werkterrein, een woningbouwmaatschappij of een ad hoc, uit diverse betrokken (publieke en private) partijen samengestelde projectorganisatie. De *Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen* werden reeds in 1971 in het *Städtebauförderungsgesetz* geïntroduceerd en zijn dus in 1986 naar het nieuwe Baugesetzbuch verhuisd.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (artikel 165-171 Baugesetzbuch)

Net als de *Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen* zijn de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen* (stedelijke ontwikkelingsmaatregelen) oorspronkelijk afkomstig uit het *Städtebauförderungsgesetz* van 1971. Na in de loop der jaren enkele aanpassingen te hebben ondergaan, bieden de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen* nu het raamwerk voor het aanwijzen van stedelijke ontwikkelingszones (*städtebauliche Entwicklungsbereiche*) die van bijzonder belang zijn voor de algehele stedelijke ontwikkeling van een gemeente, en die vervolgens ofwel voor de eerste maal tot ontwikkeling worden gebracht ofwel worden geprepareerd voor herontwikkeling. De ontwikkeling moet in dienst staan van huisvesting, werkgelegenheid of publieke functies. In artikel 167 is vastgelegd hoe en onder welke voorwaarden een gemeente haar verantwoordelijkheden met betrekking tot *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen* kan overdragen aan een derde partij (*Entwicklungsträger*). Het gaat dan om de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van de ontwikkelingsmaatregelen en voor het beheer van de financiële middelen die op diverse wijzen voor het project beschikbaar zijn gekomen (direct van de gemeente, van andere overheden of anderszins).

Städtebaulicher Vertrag (artikel 6 Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch)

Het *Städtebaulicher Vertrag* is opgenomen in het *Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch* van 1993 en geeft gemeenten de bevoegdheid om via een contract de voorbereiding en uitvoering van *städtebaulicher Maßnahmen* zoals bedoeld in het *Baugesetzbuch* over te laten aan derden. Met deze städtebauliche Maßnahmen worden activiteiten bedoeld zoals het reorganiseren van privaatrechtelijke grondeigendomsverhoudingen, bodemsanering, het bouwrijp maken van grond en de daarbij aansluitende planologische werkzaamheden. Ook kan op basis van het städtebaulicher Vertrag geregeld worden dat bijvoorbeeld de projectontwikkelaar in het kader van een woningbouwplan de financiering op zich neemt van een kleuterschool of een speelplaats, of zich verplicht een deel van de woningen te bestemmen voor op de woningmarkt kansarme groepen (Der Langfristige Kredit, 1996).

Vorhaben und Erschließungsplan (artikel 7 Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch)

Het *Vorhaben und Erschließungsplan* (bepaling ten aanzien van projectontwikkelingsplannen en ontsluiting) is een in 1993 geïntroduceerd instrument dat een gemeente in staat stelt om een (private) investeerder met een bepaald ontwikkelingsplan, indien noodzakelijk, ook het *Bebauungsplan* (bestemmingsplan) en een ontsluitingsplan voor het betreffende projectgebied te laten opmaken. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de toetsing van het plan. Na goedkeuring wordt een uitvoeringsverdrag afgesloten tussen de gemeente en de investeerder(s) waarin onder andere de termijn wordt vastgesteld waarop het project moet zijn afgerond en hoe de plan- en ontwikkelingskosten (inclusief kosten van het bouwrijp maken en ontsluiten) tussen de beide partijen worden verdeeld. Op deze wijze wordt de gemeente ontlast, wordt de proceduuretijd verkort en verzekeren beide partijen zich min of meer van elkaars medewerking in het project. Als de afspraken uit het uitvoeringsverdrag door de investeerder niet worden nagekomen, moet de gemeente het verdrag annuleren en dient het hele proces opnieuw doorlopen te worden. Hier ligt een reëel risico voor investeerders die niet zelf de gebruikers van het vastgoed zullen zijn: de kans is aanwezig dat zij, wanneer gebruikers zich onverwachts terugtrekken of van wensen veranderen, voor gemaakte maar mogelijk niet na te komen afspraken met de gemeente staan.

4.4 Grondbeleid

In het buitengebied is de grond overwegend in handen van boeren, de kerk of de historisch grondbezittende klasse (Dieterich et al., 1993). In stedelijke gebieden bezit de overheid een belangrijker deel van de grond, maar in vergelijking tot de Nederlandse situatie is dat nog steeds maar relatief beperkt (circa 10 procent). De rest is in handen van ondernemingen, individuele grondeigenaren (grootgrondbezitters en eigenaar-bewoners), woningcorporaties en wederom de kerk.

Voor de (lokale) overheid zijn het structuurplan (*Flächennutzungsplan*) en de bestemmingsplannen (*Bebauungspläne*) de geijkte middelen om grond te bestemmen voor bepaalde ontwikkelingen. Daarnaast heeft de overheid de mogelijkheid om haar

eigen grond aan te bieden voor bepaalde ontwikkelingen of om grond aan te kopen en deze vervolgens, eventueel na bewerking (bijvoorbeeld saneren of het bouwrijp maken), op de markt aan te bieden. Het Baugesetzbuch (artikel 166, de zogenaamde *Ausgleichsbetragsregelung*) geeft de overheid de mogelijkheid om, in het kader van een *städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* (zie ook par. 4.3.3), voor ontwikkeling bestemde gronden tegen een lage prijs aan te kopen (de marktprijs die gold toen nog niet bekend was dat de grond tot ontwikkeling zou worden gebracht) en deze na bijvoorbeeld het bouwrijp maken tegen een hogere prijs aan de bouwheer te verkopen. De winst moet worden gebruikt voor bijvoorbeeld de ontsluiting van het terrein of andere noodzakelijke infrastructuur. Indien de overheid de grond niet aankoopt, is de eigenaar van een stuk grond dat onder een *städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* valt, verplicht om de overheid met een bepaald bedrag (*Ausgleichsbetrag*) te compenseren uit de waardevermeerdering van zijn of haar land. De overheid moet dit geld dan voor ontsluitings- of andere infrastructuurodoeleinden aanwenden. Als de overheid grond wil aankopen voor een bepaald algemeen belang, kan zij, als de grondeigenaar niet wil meewerken, in het uiterste geval ook tot onteigening overgaan (*Enteignung*, artikel 85-122 Baugesetzbuch).

Niet alleen de gemeenten, maar ook de deelstaat en andere (semi-)overheidsorganisaties zoals een Landesentwicklungsgesellschaft, kunnen als kopers, bewerkers en verkopers van grond optreden. In de deelstaat Noordrijn-Westfalen bijvoorbeeld, is onder de hoede van de Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen een speciaal *Grundstücksfonds* actief, dat de taak heeft om braakliggende oude (industrie)terreinen op te kopen en deze te prepareren (saneren, bouwrijp maken, ontsluiten) en weer te verkopen voor voornamelijk economisch en recreatief hergebruik (Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, 1996).

Ook op lokaal niveau opereren er organisaties (soms nog als onderdeel van een gemeente, soms als verzelfstandigde of geprivatiseerde instelling) met vergelijkbare taken als het genoemde *Grundstücksfonds* (*Grundstücksentwicklungsgesellschaften*). De zogenaamde Wirtschaftsförderungsämter of -gesellschaften spelen bij de verkoop van oorspronkelijke en/of tijdelijk aangekochte overheidspercelen vaak de rol van makelaar.

De trend van de laatste jaren is dat de overheid zich in rap tempo ontdoet van haar grondbezit. De reden hiervoor is de penibele financiële situatie van de overheid (vooral de gemeenten). Het komt veelvuldig voor dat een gemeente om een bepaalde ontwikkeling uit te lokken of om een concreet project te realiseren (bijvoorbeeld een theater), de grond goedkoop aanbiedt met als doel private partijen over de streep te halen om te investeren. Kritische stemmen waarschuwen ervoor dat de overheid met deze 'verkoop van het tafelzilver' op de langere termijn een belangrijk instrument voor de sturing van stedelijke ontwikkelingen uit handen geeft. Dit is jammer, temeer daar de Duitse grondmarkt vanwege de lage belasting op grondbezit toch al een niet bepaald mobiele markt is.

De grondmarkt in Duitsland heeft in feite twee gezichten: enerzijds is er in structuurplannen in principe voldoende grond aangewezen voor ontwikkeling, anderzijds bestaat er een groeiend tekort aan percelen die geschikt zijn voor ontwikkeling op korte termijn doordat veel percelen ofwel niet bouwrijp zijn, ofwel in het bestemmingsplan niet zijn bestemd voor ontwikkeling (Dieterich et al., 1993, interview Wegener en Davy). De grondprijzen zijn sinds de jaren zestig sterker gestegen dan de prijzen van andere producten. Over het algemeen is de grondmarkt in de (binnen)stedelijke gebieden vrij krap maar bestaat er aan de randen van steden meer ruimte. Alleen bij echte groeisteden als Frankfurt, München en Stuttgart begint ook in het buitengebied schaarste op te treden. Een bijzondere situatie bestaat er in het Ruhrgebied, waar in en rond de steden vaak grote, verouderde industrieterreinen braakliggen in afwachting van herontwikkeling. Deze terreinen zijn echter vaak ernstig verontreinigd. Door de hoge saneringskosten zijn deze gronden, ondanks de subsidiemogelijkheden, minder aantrekkelijk voor investeerders, vooral in regio's waar de grondprijzen niet zo hoog zijn. Alleen in sommige Zuid-Duitse regio's en bij toplocaties elders (locaties met een uitstekende bereikbaarheid in een aantrekkelijke omgeving) zijn de grondprijzen en het te verwachten rendement hoog genoeg om de kosten van sanering niet het struikelblok te laten zijn. Elders wordt soms, als er niet genoeg subsidiebronnen aanbeoordeld kunnen worden, de nieuwe bestemming van een vervuild terrein zodanig aangepast dat met soepeler milieueisen gewerkt kan worden.

4.5 Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed

4.5.1 Inleiding

Stedelijk vastgoed met een publiek karakter (zoals afgebakend in hoofdstuk 1) wordt doorgaans geïnitieerd door de gemeentelijke overheid. Van alle publieke investeringen nemen de gemeenten en steden namelijk circa 66 procent voor hun rekening (Kirchhoff en Müller-Godeffroy, 1996). Het jaarlijkse totaal aan gemeentelijke investeringen in het voormalige West-Duitsland schommelt sinds 1990 rond de DM 40 miljard (exclusief ziekenhuizen; Karrenberg en Münstermann, 1995). De vastgoedinvesteringen in opdracht van de overheid maken circa 24 procent uit van de totale investeringen in vastgoed in Duitsland. Woningbouw trekt 46 procent van de investeringen naar zich toe, en commercieel en industrieel vastgoed 30 procent (Dieterich et al., 1993). De totale investeringen in de bouwsector bedroegen in 1990 DM 324 miljard (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1991). Doordat de gemeentelijke inkomsten conjunctuurgevoelig zijn, is ook het gemeentelijk investeringsgedrag in hoge mate gevoelig voor conjunctuurontwikkelingen (Jünger en Walter, 1987).

Het kan bij de publieke stedelijke projecten gaan om de vervulling van een concrete publieke behoefte, zoals de bouw van een nieuw gemeentehuis, of om het initiëren van een in het structuurplan geformuleerde gewenste stedelijke ontwikkeling. Hierbij valt te denken aan het uitlokken van de herontwikkeling door private partijen van

een vervallen industrieterrein in het stedelijk gebied. In beide gevallen heeft de overheid tegenwoordig nauwelijks geld om zelfstandig als investeerder op te treden. Kleine investeringen worden doorgaans nog wel uit de gemeentebegroting gefinancierd en in eigen beheer uitgevoerd, maar bij grotere projecten, waarbij voor projectgebonden financiering buiten de gemeentebegroting om wordt gekozen (*Sonderfinanzierung*), vormt de zoektocht naar private investeerders steeds vaker een belangrijk onderdeel van het proces en wordt voor de uitvoering van het project regelmatig een tijdelijk projectbureau opgericht (interview Hartmann; interview Leber en Walter).

Voordat in het vervolg van deze paragraaf per projectcategorie wordt geschetst hoe de totstandkoming en financiering verlopen, worden eerst de belangrijkste spelers geïntroduceerd.

4.5.2 De spelers op de publieke vastgoedmarkt

Gemeentelijke en stedelijke overheid

De gemeentelijke en stedelijke overheden (hierna de gemeenten genoemd) zijn veelal de initiatiefnemers bij de ontwikkeling van publiek stedelijk vastgoed, afgezien van onder andere projecten die de kantoorbehoeften van andere overheden betreffen, of snelwegen en spoorwegprojecten, die deel uitmaken van het bondsnetwerk. In veel gevallen zijn de gemeenten, direct of indirect, ook de gebruikers en/of beheerders van het vastgoed. Naast initiatief en planontwikkeling, behoort ook de plantoetsing tot het gemeentelijk takenpakket. Zowel de eigen projecten als andere projecten dienen door de gemeente te worden getoetst aan het vigerende Bebauungsplan of, als er geen Bebauungsplan is, aan het gestelde in het Baugesetzbuch (artikel 34). Er wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad en aan de hogere overheden. Typerend voor de huidige overheidssituatie is het gebrek aan financiële middelen, het gebrek aan mankracht, het gebrek aan know-how bij complexe, grootstedelijke projecten en het hiermee verband houdende streven naar deregulering en privatisering. De trend bij de overheden is om alle publieke wensen en behoeften die niet tot de zogenaamde *Pflichtaufgaben* behoren, te verwezenlijken via de private sector. *Pflichtaufgaben* liggen op het vlak van de drink- en afvalwaterverzorging, de vuilophaal en -verwerking en deels op het gebied van onderwijs.

Wirtschaftsförderungsämter en -gesellschaften

De zogenaamde *Wirtschaftsförderungsämter* zijn gemeentelijke diensten die zich bezighouden met de bevordering van de lokale economie en de werkgelegenheid. Tot hun takenpakket behoren onder andere de projectvoorbereiding, het projectmanagement, het op de markt zetten en promoten van stedelijke economische projecten en het promoten van de gemeente of regio bij (buitenlandse) investeerders (interview Leise en Ellerkamp).

De *Wirtschaftsförderungsämter* zijn vooral katalyserende en faciliterende organisaties. Zij treden niet of nauwelijks op als investeerder of kredietverlener.

Sommige gemeenten hebben in de afgelopen jaren hun *Wirtschaftsförderungsamt* geprivatiseerd, wat vaak gepaard ging met een verandering van naam in *Wirtschafts-*

förderungsgesellschaft of Entwicklungsgesellschaft (bijvoorbeeld de Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH). Zij blijven echter, geprivatiseerd of niet, in de eerste plaats belangenbehartiger van de gemeente.

De Wirtschaftsförderungsamtten hebben enerzijds, vooral als het nog gemeentelijke diensten zijn, toegang tot het gemeentelijk apparaat en beschikken anderzijds vaak over een uitgebreid netwerk van contacten met private partijen (interview Hartmann). Dit laatste geldt vooral voor geprivatiseerde instellingen, met bijvoorbeeld private ondernemingen als donoren of een bestuur dat wordt gevormd door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

In de toekomst behoort uitbreiding van het dienstverleningspakket ten behoeve van projectontwikkeling en -beheer tot de mogelijkheden.

De Landesentwicklungsgesellschaften

De Landesentwicklungsgesellschaften zijn ontwikkelingsmaatschappijen met een publieke achtergrond, die zich de laatste jaren op de vastgoedmarkt steeds meer als volwaardige ontwikkelingsmaatschappijen manifesteren met een doelstelling die verder reikt dan het zich ontfemen over de onrendabele kruimels die de private partijen laten liggen (interview Heyer). De Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH (de grootste van Duitsland) levert bijvoorbeeld een dienstenpakket dat zich naast de verhuur en het beheer van bijna 100.000 woningen, uitstrekt tot stedelijke ontwikkeling, het ontwikkelen en op de markt brengen van bedrijven- en industrieterreinen, het beheer van het in paragraaf 4.4 genoemde Grundstücksfonds, de ontwikkeling van het landelijk gebied, woningbouw, hoogbouw (nieuwbouw, modernisering en verbouw) en het vervullen van de rol van bouwheer. De organisatie werkt met een balanstotaal van circa DM 1,6 miljard en denkt haar marktpositie te kunnen versterken door een nog completer dienstenpakket aan te bieden, waarin de combinaties 'dienstverlening en investering' en 'dienstverlening en financiering' een groter gewicht krijgen (Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen, 1996).

De institutionele banken

Institutionele banken bestaan er op drie niveaus: op lokaal niveau zijn er de gemeentelijke *Sparkassen*, op deelstaatsniveau de zogenaamde *Landesbanken* en op bondsniveau is er de *Deutsche Girozentrale/Deutsche Kommunalbank* (DGZ). De Sparkassen zijn vanuit historisch oogpunt in financiële zaken de natuurlijke partners van de steden en gemeenten (Neuber, 1996). Hetzelfde geldt voor de Landesbanken en de deelstaten, waarbij de Landesbanken ook als een *Sparkassenzentralbank* voor de lokale Sparkassen fungeren (Westdeutsche Landesbank Girozentrale Düsseldorf Münster, 1997). De DGZ functioneert als een soort moederbank voor de Landesbanken, waarbij de DGZ ook zelf in enige mate actief is op de lokale markt (interview Pähler). De territoriale scheiding van werkerrein die uit de naamgeving van de banken afgeleid kan worden, is in de praktijk niet zo strikt. De lokale Sparkassen opereren weliswaar voornamelijk in hun eigen gemeentelijke of regionale territoir, waartoe ze ook min of meer verplicht zijn, maar er zijn ook Sparkassen die daarbuiten treden, wat niet verboden is (interview Braun). Aan het eind van 1995 bedroeg

het aantal Sparkassen in Duitsland 623, met in totaal meer dan 19.000 filialen (Finzel en Thuy, 1996). De Landesbanken hebben nog wel een speciale relatie met de deelstaten, die zij helpen met het realiseren van het economische beleid en de investeringsopgaven, maar daarnaast hebben zij zich op andere markten begeven, van lokaal tot internationaal niveau (bijvoorbeeld de Westdeutsche Landesbank Girozentrale). Ook dragen zij zorg voor het doorsluizen van Europese investeringskredieten en gelden van de Kreditanstalt für Wiederaufbau naar regionale en lokale programma's en projecten (Westdeutsche Landesbank Girozentrale Düsseldorf Münster, 1997). Op de lokale markt proberen de Sparkassen en de Landesbanken elkaar eerder aan te vullen dan te verdringen (interview Pähler). Tot slot geldt dat de relatie tussen de institutionele banken en de financiering van publieke investeringen geen exclusieve is: enerzijds houden de institutionele banken zich ook, en vaak zelfs voornamelijk, bezig met de financieringsbehoeften van private partijen (Schwarz, 1996), anderzijds stapt de overheid met haar financieringsbehoeften niet per definitie naar een institutionele bank. De markt is open, en daar moeten de institutionele banken met de voortdurende ontwikkeling van hun dienstenpakket op inspelen (Knüfermann, 1996; Gondring, 1996).

De private investeerders

De rol van private investeerders is, met de zorgwekkende financiële situatie van de overheden in het achterhoofd, in toenemende mate van belang. Private investeerders zijn voornamelijk individuele personen of ondernemingen (bijvoorbeeld P&O en Stadium, die samen het grootschalige winkel- en vermaakpark 'CentrO.' in Oberhausen gerealiseerd hebben), open en gesloten vastgoedfondsen of institutionele beleggers zoals verzekeringsmaatschappijen. Private investeerders verkeren de laatste jaren in een riante uitgangspositie als het gaat om vastgoedontwikkeling. Debet hieraan is de zorgwekkende financiële situatie van de overheden, die de overheden dwingt om de private investeerders welwillend tegemoet te treden. Zo zijn er vooral in de noordelijke helft van Duitsland veel (maar niet alle; interviews Birke en Oktay), lokale en regionale overheden die actief proberen om investeringen in projecten die werkgelegenheid en dus belastinginkomsten met zich brengen, te laten plaatshebben op hun grondgebied. Parallel (en gerelateerd) hieraan loopt het proces van de verdergaande deregulering, die de private investeerders de mogelijkheid geeft de ruimtelijke planontwikkeling en het plantijdtraject in eigen hand te nemen, bijvoorbeeld op basis van het *Vorhaben und Entschließungsplan*.

De commerciële banken

Nu de financiering van publieke investeringen niet meer het exclusieve domein van de institutionele banken is, raken ook de commerciële banken vaker betrokken bij de financiering van publieke investeringen. Dankzij hun efficiënte imago, de juiste know-how en een breed pakket van diensten (van planontwikkeling tot beheer) zijn zij al enkele jaren geduchte concurrenten van de institutionele banken. Omdat de overheid een cliënt is met een gunstig risicoprofiel, is zij ook voor de commerciële banken interessant.

De architecten en stedenbouwkundige bureaus

Als gevolg van de deregulerende overheid dienen ook architecten en stedenbouwkundige bureaus in te spelen op een nieuwe manier van omgaan met de ontwikkeling van publiek stedelijk vastgoed. Voorheen werd een idee voor een publiek stedelijk project vaak vormgegeven via het uitschrijven van een prijsvraag. Een aantal bureaus werd dan gevraagd een ontwerp te leveren, en pas later werd een investeerder gezocht. Nu wordt, vaak nog steeds in de vorm van een prijsvraag, aan de bureaus gevraagd om niet alleen een ontwerp te leveren, maar om tegelijkertijd ook een investeerder mee te brengen (interview Oktay). Architecten en stedenbouwkundige bureaus hebben dus steeds meer belang bij goede relaties met potentiële investeerders, terwijl investeerders belang hebben bij goede relaties met goede ontwerp bureaus.

Enige lokaal en/of tijdelijk opererende organisaties

Naast de hierboven geschetste hoofdspelers zijn er bij de ontwikkeling van publiek stedelijk vastgoed nog enkele slechts tijdelijk of zeer lokaal opererende spelers. Genoemd kunnen worden:

- de spoorwegmaatschappijen als bezitters van grote stukken grond in het stedelijk gebied, waarvan een aanzienlijk deel in aanmerking komt voor herbestemming (zoals oude rangeerterreinen);
- de woningbouwverenigingen (*Wohnungsgesellschaften*), die grote aantallen woningen bezitten, veel ervaring hebben opgedaan met stadsvernieuwingsprogramma's en voor de financiering van dergelijke en andere programma's ook de markt op moeten;
- de IDR Reisholz AG (Industrieterrains Düsseldorf/Reisholz), die in Düsseldorf en omgeving over grond, geld en overheidsconnecties beschikken, en dus de potentie in zich hebben om een belangrijke speler te zijn op de vastgoedmarkt aldaar;
- de Kreditanstalt für Wiederaufbau, gevestigd in Frankfurt en Berlijn, die als een soort nationaal investeringsfonds gelden te vergeven heeft voor projecten en programma's die het algemeen belang dienen (bijvoorbeeld milieubeschermingsprogramma's). Deze gelden dienen te lopen via een bank (bijvoorbeeld de Westdeutsche Landesbank Girozentrale);
- IBA Emscher Park N.V., een organisatie zonder eigen middelen, die is opgericht om gedurende een periode van tien jaren een landstreek in het Ruhrgebied nieuw leven in te blazen door het initiëren en coördineren van een groot aantal herstructureringsprojecten (zie ook par. 4.3.2).

In de volgende paragrafen wordt toegelicht hoe en door wie de ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed plaatsvindt.

4.5.3 Publiek-private samenwerking

Recente trends in publiek-private samenwerking

Terwijl het zwaartepunt van de private initiatieven in stedelijke ontwikkeling voorheen vooral lag in bouw- en ontwikkelingsactiviteiten in de engere zin van het

woord, is onder andere door de invoering van het Städtebaulicher Vertrag en het Vorhaben und Erschließungsplan voor private partijen de mogelijkheid ontstaat om in meer stedelijke vastgoedsectoren en in meer fasen van het stedelijke ontwikkelingsproces te participeren.

Voor de gemeenten snijdt het mes aan twee kanten: ten eerste wordt de gemeente werk uit handen genomen en kan een deel van de plannings- en andere voorbereidingskosten worden afgewenteld op de private sector, terwijl de uiteindelijke controle over de stedelijke ontwikkeling door de goedkeuringsbevoegdheid behouden blijft; en ten tweede kan door de nauwere samenwerking tussen publiek en privaat worden geprofiteerd van de in de private sector aanwezige know-how op diverse gebieden. Het nadeel voor de publieke sector is dat deze, ondanks zijn goedkeuringsbevoegdheid, een deel van zijn greep op de stedelijke ontwikkeling kwijtraakt aan de private sector en dat er een zekere mate van uitholling optreedt van de democratische controlemogelijkheden.

Voor de private sector ligt het grootste voordeel in de te behalen tijdwinst die ontstaat als een deel van het plannings- en voorbereidingsproces in eigen beheer kan worden gehouden. Daarnaast wordt door de nauwe samenwerking met de overheid ook een betere garantie verkregen dat projecten uiteindelijk niet stuklopen op een onwillige overheidspartij.

In de praktijk kan het voorkomen dat de overheid betrokken raakt bij een grootschalig stedelijk project waarin verschillende private of niet-private partijen participeren. Dit kan een project zijn op initiatief van de overheid, of een project dat wordt geïnitieerd door een of meer private partijen. Hiernaast is er sprake van overheidsbetrokkenheid bij tal van kleinschalige of typisch objectgebonden projecten.

Grootschalige stedelijke projecten op initiatief van de overheid

Het kan gebeuren dat het in de visie van een gemeente wenselijk is om een braakliggend industrieterrein tot herontwikkeling te brengen, bijvoorbeeld om nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen of om bepaalde publieke functies een plaats te geven.

In het eerste en meest eenvoudige geval (ontwikkeling bedrijventerrein) zal de gemeente, indien de grond nog niet in haar bezit is, met de grondeigenaar in contact treden. Indien de grondeigenaar geen brood ziet in de plannen van de gemeente, zal de gemeente met hulp van haar Grundstücksgesellschaft of, indien het om een groter terrein gaat, met hulp van het Landesentwicklungsgesellschaft, de grond aankopen, eventueel saneren, bouwrijp maken, ontsluiten en met hulp van het plaatselijke Wirtschaftsförderungsamt uitgeven. Tijdelijke financiering kan dan noodzakelijk zijn om de grond aan te kopen en de benodigde werkzaamheden te verrichten.

In het tweede geval ligt het moeilijker. De gemeente zal nu met een of meer geïnteresseerde investeerders (die direct kunnen zijn benaderd of gelokt kunnen zijn met een aantrekkelijk stedenbouwkundig plan) in onderhandeling moeten treden om te komen tot een eindplan waarin ieders wensen vervuld worden. De insteek van de gemeente zal daarbij zijn om zoveel mogelijk van haar publieke wensen (publieke infrastructuur, openbaar groen, goedkope woningen, openbaar vervoer, bodemsanering enzovoort) te verwezenlijken tegen zo gering mogelijke kosten. Het belang van

de andere partijen ligt in de realisering van een plan dat een zo goed mogelijke garantie biedt voor een zo hoog mogelijk rendement. Als de gemeente de grond in eigendom heeft, kan ze deze als wisselgeld voor de gewenste publieke functies inbrengen. Als dit niet het geval is, kan ze de private partijen gunstig stemmen met het versnellen van de planologische procedures. Desnoods kan zij ook simpelweg de goedkeuring van het plan verbinden aan bepaalde voorwaarden. Hoever de gemeente in dit spel kan gaan, wordt natuurlijk bepaald door de marktsituatie, de investeringsbereidheid en de beginselen van behoorlijk bestuur. Als de gemeente in haar opzet slaagt, kan zij het publieke aandeel in de investeringen beperkt houden. De overige partijen financieren ieder hun eigen objectgebonden deel (als het project zich daarvoor leent) of, wat vaker lijkt voor te komen, een percentage van het totale plan, waarbij ieder naar rato van het geïnvesteerd vermogen risico draagt.

Grootstedelijke projecten op initiatief van private partijen

Bij grootstedelijke projecten zal een investeerder of een conglomeraat van investeerders met een idee naar een architect en/of stedenbouwkundig bureau gaan en vervolgens met een plan naar de gemeente toestappen. De gemeente zal het plan beoordelen en, indien gewenst, proberen het plan te verrijken met enige openbare functies, zonder echter zelf deelgenoot van het plan te worden. Wederom afhankelijk van de marktsituatie zal de gemeente hier hardnekkig of minder hardnekkig aan vasthouden. Door de private partijen via het Vorhaben und Erschließungsplan tijdwinst te laten boeken, kan de gemeente als tegenprestatie vaak toch enkele van haar wensen vervuld krijgen.

Andersoortige publiek-private samenwerkingen

Naast de hierboven besproken rol van de overheid in grootschalige stedelijke projecten, vinden er op kleinere schaal, of specifiek aan een object gebonden, ook tal van publiek-private samenwerkingsinitiatieven plaats. Dat kan iets relatief kleinschaligs zijn zoals de gezamenlijke bouw en exploitatie van een parkeergarage of, om een iets complexer maar wel duidelijk objectgebonden voorbeeld aan te halen, publiek-private samenwerking bij de uitbreiding en exploitatie van een vliegveld (bijvoorbeeld toegepast in Kassel en mogelijk ook toe te passen in Düsseldorf). De insteek van de overheid bij dergelijke samenwerkingsconstructies is niet zozeer van stedenbouwkundige/planologische aard. Veeleer probeert zij via dergelijke projecten èn (een deel van) de investering èn het projectmanagement met de latere exploitatie en het beheer over te laten aan de private sector (Barthel, 1996). De onderlinge verdeling van de risico's kan naar evenredigheid van het geïnvesteerde bedrag zijn, of anderszins geregeld worden.

Toekomstperspectieven voor publiek-private samenwerking

Mogelijkheden voor publiek-private samenwerking liggen er onder andere nog in sectoren als publieke infrastructuur (van openbare wegen tot parkeergarages), stedelijke ecologie en milieutechnologie (bodemsanering enzovoort). Verder is er ruimte voor participatie van private partijen in de werkzaamheden die in brede zin te maken hebben met het geschikt maken van grond voor (her)ontwikkeling (Rehm,

1994). De vorm van de samenwerkingsmodellen staat open: de overheid kan een private partij (na openbare aanbesteding) opdracht verlenen voor het van A tot Z uitvoeren van een project of er kan voor een zekere verdeling van taken en risico's worden gekozen.

4.5.4 Overheidsgebouwen en infrastructuur

De overheid als investeerder

Als de overheid besluit tot de bouw van vastgoed waarvan zij de eigenaar en mogelijk ook de gebruiker wil zijn (bijvoorbeeld een nieuw raadhuis), zal zij ofwel direct aan een architect vragen een ontwerp te maken ofwel, conform de vanaf een bepaalde projectomvang geldende Europese regelgeving, een prijsvraag uitschrijven. Na toetsing aan het Bebauungsplan, politieke besluitvorming en bepaling van de financieringsbehoefte zal de overheid de financiële markt betreden om te bezien welke bank haar tegen de gunstigste voorwaarden krediet kan verschaffen. Hierbij spelen niet slechts financiële voorwaarden een rol, maar ook aanvullende diensten, bijvoorbeeld op het gebied van de begeleiding van het bouwproces of het beheer en onderhoud in een later stadium. Het is geen uitgemaakte zaak dat de lokale Sparkasse als financier optreedt.

Een vergelijkbaar proces wordt doorlopen bij de financiering van publiek vastgoed dat niet door de overheid zelf maar door het publiek wordt gebruikt, maar waarvoor de overheid geen private investeerder(s) kan vinden (bijvoorbeeld verkeersinfrastructuur).

De overheid als opdrachtgever, eventueel gebruiker, maar niet als investeerder

De overheid kan ook besluiten tot de bouw van vastgoed zonder dat zij de eigenaar wil zijn. Zij kan daarna zelf de gebruiker zijn (bijvoorbeeld een raadhuis) of borg staan voor een andere (semi-)publieke gebruiker (bijvoorbeeld een schouwburg). Het geijkte patroon was dat de overheid opdracht gaf tot uitwerking van het plan (rechtstreeks of door middel van het uitschrijven van een prijsvraag) en na toetsing en (principe)besluitvorming op zoek ging naar een investeerder. In toenemende mate echter wordt het zoeken naar een investeerder gekoppeld aan het zoeken naar een architect (c.q. uitbesteed aan de architect). Investeerders zijn in dergelijke gevallen betrekkelijk eenvoudig te vinden omdat het gebruik van het vastgoed door de overheid is gegarandeerd. De investeerder regelt vervolgens de financiering en de overheid huurt of leest het vastgoed van de investeerder, waarbij leasing een steeds frequenter voorkomende, maar ook gekritiseerde constructie is (Neuber, 1996; Hansen, 1996).

Private investeringen in openbare infrastructuur zijn nog geen gemeengoed in Duitsland. Ze komen wel voor bij infrastructuurobjecten die op enigerlei wijze te exploiteren zijn (bijvoorbeeld parkeergarages of voorzieningen voor openbaar vervoer) of waarbij de overheid gegarandeerd voor langere tijd de gebruiker en/of huurder is (bijvoorbeeld afvalverwerkingsfaciliteiten). Omdat in Duitsland geen cultuur van tolbetaling heerst, zijn grootschalige private investeringen in weginfra-

structuur (tunnels, bruggen), ondanks het bestaan van de wettelijke mogelijkheden daarvoor, nog achterwege gebleven.

4.5.5 Ontwikkeling van bedrijventerreinen

De betrokkenheid van de overheid bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen, alhoewel hierboven al even aangestipt, verdient vanwege enige bijzondere omstandigheden extra aandacht. Van belang hierbij is het feit dat de belasting op bedrijfskapitaal en -winsten (*Gewerbsteuer*) voor het overgrote deel (85 procent) direct naar de lokale overheden vloeit en daarmee ruim 40 procent van de belastinginkomsten van die lokale overheden vormt (Dieterich et al., 1993). Dit verklaart het feit dat veel lokale overheden ernaar streven om veel bedrijven op hun grondgebied te hebben, wat kan resulteren in zowel concurrentie tussen gemeenten als intergemeentelijke of zelfs regionale samenwerking. In gebieden waar de markt niet zo sterk is (bijna heel Duitsland behalve München, Frankfurt, Stuttgart, Berlijn en Düsseldorf), leidt deze situatie snel tot een gekunstelde marktsituatie met grondprijzen die voor de overheid niet meer kostendekkend zijn, en tot een afhankelijke positie van de overheid ten opzichte van de private sector (Dieterich et al., 1993). In deze gevallen zullen overheidspartijen (veelal de gemeente, mogelijk gesteund door de deelstaat) veel moeite en geld moeten investeren om bedrijventerreinen te ontwikkelen en uit te geven. In het geval van een gespannen markt daarentegen kan de gemeente rustig afwachten omdat er dan genoeg private partijen zijn die ofwel ontwikkeling, uitgifte, verhuur en beheer van een geheel bedrijventerrein onder hun hoede nemen (een ontwikkeling die de laatste jaren in gang is gezet door onder andere vastgoedfondsen en institutionele beleggers), ofwel als eigenaar/gebruikers investeren in industrieel en commercieel vastgoed (Dieterich et al., 1993). In deze gevallen is alleen planologische medewerking van een gemeente vereist, en kunnen, als de markt goed genoeg is, zelfs de kosten en werkzaamheden die verbonden zijn aan zaken als het saneren van de bodem, het bouwrijp maken ervan en de publieke infrastructuur worden afgewenteld op de private partij.

4.6 Samenvatting

Deregulering en het overlaten van taken aan de private sector zijn sleutelbegrippen in de Duitse omgang met de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van stedelijk vastgoed met een publiek karakter. Deze ontwikkelingen komen enerzijds voort uit pogingen om Duitsland (of een regio of gemeente daarbinnen) aantrekkelijker te maken voor investeerders en anderzijds uit de heersende financiële krapte bij de overheden. Het ruimtelijk beleid dat op nationaal niveau altijd sterk gericht was op het vereffenen van regionale sociaal-economische verschillen, zet nu vooral in op het scheppen van voorwaarden die ertoe bijdragen dat Duitsland zich als geheel kan blijven handhaven op de Europese en mondiale markt. Dit beleid vindt op regionaal en lokaal niveau navolging, waarbij de concurrentie zich vaak op het regionale en lokale vlak afspeelt. Lokale overheden in de economisch relatief zwakke gebieden doen hun uiterste best om private investeringen en werkgelegenheid binnen hun

*Minder doen, best minder
geld.*

grenzen te halen, omdat ze er voor een flink deel van hun belastinginkomsten van afhankelijk zijn.

De belangrijkste plansoorten die de kaders aangeven waarbinnen de ontwikkelingen zich dienen af te spelen zijn het Regional- of Gebietsentwicklungsplan op regionaal niveau en de twee-eenheid Flächennutzungs- en Bebauungsplan op gemeentelijk of stedelijk niveau. De plannen en programma's op deelstaats- en bondsniveau geven de grote en zeer grote lijnen aan, volgens welke ruimtelijke ontwikkelingen zouden moeten plaatsvinden. Daadwerkelijke toetsing van bouwplannen gebeurt aan de hand van een Bebauungsplan, waarbij vrij soepel wordt omgesprongen met het wijzigen van een deel van een Bebauungsplan ten gunste van een bepaald project. Omwille van het vergemakkelijken van de publiek-private samenwerking en het versnellen en vereenvoudigen van de planningsprocedures zijn er wettelijk vastgelegde bijzondere regelingen en procedures geschapen zoals het Städtebaulicher Vertrag en het Vorhaben und Entschließungsplan.

Tal van actoren zijn betrokken bij de ontwikkeling en financiering van stedelijk vastgoed met een publiek karakter: de gemeentelijke en stedelijke overheden als initiatiefnemers; de Landesentwicklungsgesellschaften als veelzijdige ontwikkelingsmaatschappijen met een publieke achtergrond; de Wirtschaftförderungsgesellschaften als publieke of semi-publieke instanties belast met de bevordering van de lokale economie en werkgelegenheid; de institutionele banken, die op diverse niveaus 'van nature, maar niet alleen maar' de overheden ondersteunen bij hun investeringsopgaven; de commerciële banken, die vanwege een aantal factoren steeds geduchtere concurrenten worden van de institutionele banken; de private investeerders, die zich vanwege de financiële nood bij de overheden in een vrij riantie uitgangspositie weten; en de architecten- en stedenbouwkundige bureaus, die steeds frequenter een spilfunctie in het ontwikkelingsproces vervullen. Ook dit laatste hangt samen met het steeds meer overlaten van taken en verantwoordelijkheden in het plannings- en bouwproces aan de private sector. In de veelvuldig toegepaste methode van aanbesteding via het uitschrijven van ontwerpwedstrijden wordt namelijk van de meedingende plannen steeds vaker verwacht dat zij ook voorstellen voor de financiering en de uitvoering bevatten.

5.1 Bestuurlijke opbouw

Frankrijk is een eenheidsstaat en kent een scheiding tussen de wetgevende, de rechtsprekende en de uitvoerende macht. De wetgevende macht is de *Chambre des Députés de l'Assemblée Nationale* (Kamer van afgevaardigden van de Nationale vergadering) en de wetgeving is op het gehele land van toepassing. De uitvoering is in handen van de president en zijn kabinet; aan het hoofd van de nationale overheid staan de president en premier. Omdat Frankrijk een eenheidsstaat is, behoudt de rijksoverheid het recht van interventie en controle op de wettigheid van lokale maatregelen (Besson-Guillaumot, 1986).

In 1982 en 1986 werden onder president Mitterand twee decentralisatiewetten ingevoerd, waarin onder andere de posities en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus werden vastgelegd. Het uitgangspunt bij de decentralisatie was dat er geen hiërarchische relaties tussen de verschillende bestuursvormen zouden ontstaan en dat er geen overlap van taken zou zijn (Tegelaar, 1993). Tot die tijd was er sprake van een sterk gecentraliseerde overheidsstructuur, met een vergaande macht van de nationale overheid. Daarna werden veel van de bevoegdheden die tot dan toe aan de nationale overheid hadden toebehoord, overgeheveld naar lagere bestuursniveaus. Volgens Levine (1994) was deze decentralisatie niet zo revolutionair voor grote steden als soms verondersteld wordt, omdat het in feite alleen de reeds bestaande macht en autonomie van die grote steden formaliseerde en verder uitbreidde. De decentralisatie bracht geen hervorming van het grote aantal gemeenten door de samenvoeging ervan.

De Franse nationale overheid oefent een vrij strenge controle uit op de beleidsuitvoering van de andere bestuursniveaus. Tussen regio, departement en gemeente bestaat wettelijk geen hiërarchie, hoewel deze er in de praktijk wel is (Schmidt-Eichstaedt, 1995). Ieder bestuursniveau heeft zijn eigen bevoegdheden en is geen verantwoording schuldig aan een hoger bestuursorgaan; deze organen opereren naast elkaar en niet onder elkaar. Frankrijk kent sinds de decentralisatie in het begin van de jaren tachtig vier bestuurlijke niveaus: het Rijk, regio's (ontstaan uit groepering van

departementen), departementen en gemeenten. Soms is er sprake van twee aanvullende bestuurlijke niveaus, het bovengemeentelijke niveau en het arrondissement. Frankrijk bestaat uit 22 regio's, 96 departementen en 36.750 gemeenten; het grote aantal gemeenten is uniek in Europa. Ongeveer de helft van de inkomsten van lokale overheden is afkomstig van belastingen. Lokale overheden beschikken over vier typen belasting: de *taxe professionnelle*, die op bedrijven wordt geheven, en belastingen op onroerend goed van huishoudens, op de bebouwde en de onbebouwde grond. Er wordt dus apart belasting geheven op het gebouw en de grond waarop dit staat. De *taxe professionnelle* is goed voor 46 procent van de lokale belastinginkomsten (Newman en Thornley, 1996; INSEE, 1993). De centrale overheid geeft de marges aan waarbinnen lokale overheden zelf de hoogte van de lokale belastingen mogen vaststellen. Ook zijn er inkomsten uit de overdrachtsbelasting op onroerend goed, die aan de diverse overheden toekomen. De hoogte van de lokale belastingen kan een rol spelen bij de locatiekeuze van bedrijven (interview Le Moan).

De regio's werden in 1955 gecreëerd ten behoeve van de economische planning en worden sinds 1984 direct door de burgers gekozen (Department of the Environment, 1989, Bregman et al., 1993). In zowel de regio's, de departementen als de gemeenten heeft de nationale overheid, in de persoon van de *commissaire (régional) de la République*, een afgevaardigde met de bevoegdheid om toezicht te houden op het gevoerde beleid en op de inhoud van de plannen. Daarnaast heeft de centrale overheid financiële invloed, omdat de lagere bestuursorganen gedeeltelijk financieel afhankelijk zijn van de nationale overheid. Ondanks de in de jaren tachtig doorgevoerde decentralisatie van bevoegdheden heeft de nationale overheid in Frankrijk daarmee nog steeds een aanzienlijke macht (Mastop et al., 1990).

Behalve deze vier bestuursniveaus zijn er bestuurlijke samenwerkingsverbanden, zowel in grootstedelijke als in stedelijke gebieden. In 1966 werden met de introductie van het beleid van de *métropoles d'équilibre* (gewestelijke hoofdplaatsen: groeikernen als overloop en tegenwicht voor de zuigkracht van de hoofdstad) samenwerkingsverbanden voor Lille, Lyon, Bordeaux en Straatsburg verplicht gesteld, de *communautés urbaines* (samenwerkingsverbanden van verschillende gemeenten). Het bestuur van dit bovengemeentelijk samenwerkingsniveau wordt niet direct door de burger gekozen, maar vanuit de gemeentebesturen samengesteld volgens een bepaalde verdeelsleutel; de grotere gemeenten vaardigen meer vertegenwoordigers af dan de kleinere.

Bij de hervormingen van 1982 werd ook meer aandacht besteed aan het niveau van de arrondissementen in de vier grootste steden: Parijs, Lyon, Lille en Marseille. Elk arrondissement heeft een eigen burgemeester en is verantwoordelijk voor kleinschalige diensten zoals culturele en sociale voorzieningen, kleine parken en voetpaden, en een derde van de toewijzing van sociale-huurwoningen. Het moet bijvoorbeeld ook geraadpleegd worden over elk omvangrijk stedelijk ontwikkelingsproject binnen de grenzen van het arrondissement (Department of the Environment, 1989). Bij paragraaf 5.2.2 gaan we nader in op deze bestuurlijke niveaus.

Een karakteristiek van het Franse systeem is ook de macht van de burgemeester, die door de burgers gekozen wordt. Deze is veel groter dan die in Groot-Brittannië of Nederland (Newman en Thornley, 1996). Hij is behalve voorzitter van de gemeenteraad ook de lokale, politieke leider die een groot aantal uitvoerende bevoegdheden heeft als gevolg waarvan hij in de regel veel autoriteit en prestige heeft (Bregman et al., 1993). Zijn macht wordt in feite alleen door het jaarlijkse begrotingsoverleg van de gemeenteraad beperkt (Department of the Environment, 1989). Vaak hebben invloedrijke politici ook meer dan één politieke functie, het zogenaamde *cumul des mandats*. Zo zijn er vele voorbeelden van burgemeesters van grote steden, die tegelijkertijd minister of zelfs premier waren. Dit speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het lobbyen in Parijs voor financiering van grote projecten in gemeenten buiten Parijs. De decentralisatie heeft dit *cumul des mandats* aan banden proberen te leggen, maar dit is niet geheel gelukt (Department of the Environment, 1989). De nieuwe regering-Jospin heeft bij haar aantreden aangekondigd een nieuwe wet uit te zullen vaardigen die het *cumul des mandats* zal moeten beteugelen. Ook werden de ministers van dit kabinet gedwongen hun politieke functies op andere bestuursniveaus neer te leggen.

5.2 Ruimtelijke plansoorten en instrumentarium

5.2.1 Wettelijk kader

Aan het einde van de Eerste Wereldoorlog was er pas sprake van enige wetgeving met betrekking tot grondgebruik in de vorm van lokale ruimtelijke-ordeningsregels. In 1943 werd voor het eerst het begrip *urbanisme* in de wet geïntroduceerd en werden er diensten voor ruimtelijke ordening in het ambtelijk apparaat opgenomen. De *Code de l'Urbanisme et de l'Habitation* (Wet op de stedelijke planning en woonruimte) van 1954 had vooral ten doel een veelheid aan complexe en continu veranderende regels bijeen te brengen, die betrekking hadden op ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (Besson-Guillaumot, 1986). Deze wet wordt continu aangepast als er nieuwe wetten, verordeningen en bestuursmaatregelen worden gepubliceerd. Volgens de wet is ruimtelijke ordening in Frankrijk een gedeelde verantwoordelijkheid van de centrale en lokale overheden (Newman en Thornley, 1996). Andere wetten die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening, zijn de *Code de la Construction et de l'Habitation* (Wet op de bouw en woonruimte), de *Code de l'Environnement* (wet op de omgeving), de *Code Rural et Code Forestier* (Wet op het landelijk gebied en de Wet op de bosbouw) en de *Code Minier* (Wet op de mijnbouw) (Department of the Environment, 1989).

De *Loi d'Orientation Foncière* (LOF, wet op het grondbeleid) van 1967 regelt de ruimtelijke beleidsvoering. In de afgelopen decennia is de wet verscheidene keren gewijzigd, maar in essentie heeft zij dezelfde strekking behouden. De LOF is het formele kader voor het ruimtelijk beleid. Hieronder vallen de verplichting om ruimtelijke plannen op te stellen op verschillende bestuurlijke niveaus, en regelingen over de onderlinge verhoudingen tussen de bestuursorganen. Andere relevante wetten

zijn de *Loi Portant Réforme de la Politique Foncière* (1975, wet op de hervorming van het grondbeleid), de *Loi Portant Réforme de l'Urbanisme* (1976, wet op de hervorming van de stedenbouw) en de *Loi Relative à la Définition et la Mise en Oeuvre des Principes d'Aménagement* (1985, wet over de definitie en de uitvoering van inrichtingsprincipes). De *Loi d'Orientation pour la Ville* van 1991 (wet op het stedelijk beleid) voorzag in rijksinterventie als gemeenten geen actie zouden ondernemen om sociale woningen te bouwen en vormde een basis voor intergemeentelijke kruissubsidiëring (Acosta en Renard, 1993). De wet was erop gericht om een betere balans te creëren in het grondgebruik, zodat van ontwikkelaars geëist kon worden dat zij in hun nieuwe project sociale huisvesting zouden opnemen of belasting zouden betalen om hierin elders te voorzien. Op deze wijze probeert men de vorming van getto's te voorkomen (Acosta en Renard, 1993; Newman en Thornley, 1996).

De *Loi Relative à l'Administration Territoriale* (wet over het Gebiedsbestuur) van 1992 stimuleerde het idee om grotere regio's te vormen en interregionale lichamen op te zetten om beter te kunnen reageren op de toenemende competitie tussen Europese regio's. Elk departement kreeg een commissie die de lokale structuren moest opzetten. De wet voorzag in de oprichting van *communautés de communes* in landelijke gebieden en van *communautés de villes* in stedelijke gebieden met meer dan 20.000 inwoners.

5.2.2 Plansoorten

De decentralisatiewetten uit het begin van de jaren tachtig hebben een aanzienlijke invloed gehad op de ruimtelijke regelgeving: de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen werden grondig gewijzigd. De regio's hebben nu bevoegdheden op het terrein van economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening, de departementen hebben hoofdzakelijk bevoegdheden buiten het stedelijk gebied en op het gebied van infrastructuur. De gemeenten die vroeger slechts een beperkte rol speelden in het ruimtelijk beleid, kregen bevoegdheden ten aanzien van grondgebruik en lokale aangelegenheden. Daardoor hebben zij nu formeel de bevoegdheid om juridisch bindende ruimtelijke plannen vast te stellen. De planvorming op de vier bestuursniveaus loopt niet hiërarchisch en synchroon. Nationale en regionale plannen beïnvloeden lokale plannen niet wezenlijk, omdat de bestuursorganen in feite naast elkaar opereren.

Het Rijk zelf beschikt niet over formele ruimtelijke planfiguren. De coördinatie ligt bij het *Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme* (ministerie van Openbare Werken, Volkshuisvesting, Transport en Toerisme) (Bregman et al., 1993). Binnen het ministerie is de Directie Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (*Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme*) verantwoordelijk voor het toezicht op de ruimtelijke ordening. De *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR) is de nationale planologische dienst, die onder meer verantwoordelijk is voor de coördinatie van regionale programma's en budgetverdeling, het verstedelijkingsbeleid, de industriële (re)locatie en het beleid voor het

landelijk gebied. Tot 1982 beschikte de dienst over een scala van regionale studiegroepen, de *Organisations Régionales d'Etudes de l'Aire Métropolitaine* (OREAM's, studiediensten voor grootstedelijke gebieden). Deze produceerden de regionale plannen, die overigens slechts de status van beleidsadvies hadden. Voor het politiek toezicht en de supervisie op de DATAR is het *Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire* (CIAT, interministeriële commissie ruimtelijke ordening) verantwoordelijk.

Op nationaal niveau kent Frankrijk vijfjaarlijkse nationale plannen die een integraal beeld van de economische ontwikkeling geven met indicatieve richtlijnen voor de investeringsbesluiten van de publieke en de private sector. In de jaren zeventig nam de betekenis van het nationale plan af en werd de planning beperkt tot een aantal specifieke programma's die zich richtten op aangewezen gebieden en thema's. Het Rijk beschikt ook over sectorale plannen, de *Grands Schémas Sectoriels*, zoals bijvoorbeeld voor de TGV. Ook op het regionale, departementale en bovengemeentelijke niveau bestaan er sectorale plannen, die voornamelijk betrekking hebben op infrastructuur en de omgeving (Schmidt-Eichstaedt, 1995).

De hervormingswet van 1982 voorzag erin dat het nationale plan vanaf het negende nationale plan op het regionale niveau zou worden geformuleerd aan de hand van een contractplanningssysteem. De regio's kregen formeel een grotere bestuurlijke taak. Het *Contrat de Plan d'Etat Régional* werd in een aantal wetten en decreten uit 1982 en 1983 gespecificeerd en is voornamelijk een contract tussen de staat en de desbetreffende regionale overheid, dat parallel loopt met het vijfjaarlijkse nationale plan. Het plan moet naast de ruimtelijke ontwikkeling van de regio ook de economische, infrastructurele en recreatieve ontwikkeling en de bescherming van het milieu behandelen. Het zet middellange en langere-termijn doelstellingen en -programma's uit, die met name gericht zijn op de publieke sector, maar, indien van toepassing, ook op de private sector (Le Galès en Mawson, 1994). Ook is hierin een vijfjarig programma voor de publieke investeringen opgenomen (Department of the Environment, 1989). De contracten zijn bedoeld om prioriteitsontwikkelingsprogramma's te financieren, die de herstructurering en modernisering van de regionale economieën faciliteren, zoals communicatie, training, universiteits- en onderzoeksinfrastructuur. Volgens de Department of the Environment (1989) waren er eind jaren tachtig echter nog maar weinig regio's die een dergelijk contract hadden afgesloten. Dit Contrat de Plan zou het voorbeeld moeten vormen voor alle toekomstige contractsoorten.

Tot de invoering van de decentralisatie vond de beleidsvorming, behalve op nationaal niveau, voornamelijk plaats op departementaal niveau. De *Directions Départementales de l'Équipement* (DDE's, departementale diensten openbare werken) speelden daarin een overheersende rol. Deze gedeconcentreerde rijksdiensten vielen niet onder het algemene departementale bestuur, maar waren verantwoording verschuldigd aan de *préfet* (thans *commissaire*) en uiteindelijk de minister. De dienst nam onder andere de ontwikkeling van lokale ruimtelijke plannen voor haar rekening. De *préfet* was verantwoordelijk voor het regionaal-economische en het ruimtelijke-ordeningsbeleid van de centrale overheid op regionaal niveau. Vanaf

1982 nam de rol van de DDE's en de departementen drastisch af ten faveure van de gemeenten, die nu met een veel grotere mate van autonomie hun beleid kunnen uitvoeren. Het departement kent behalve sectorale plannen geen plansoorten die invloed hebben op formele ruimtelijke plansoorten.

Door het grote aantal gemeenten, hebben de meeste slechts een paar honderd inwoners en dus niet de geografische omvang en de financiën om ruimtelijke ordening serieus op te kunnen pakken. Hoewel zij in principe hun ruimtelijke-orderingstaken zelf mogen uitvoeren, zijn ze hiervoor veelal afhankelijk van de DDE's.

Voor het lokale niveau zijn de twee belangrijkste ruimtelijke planfiguren het *Schéma Directeur* (SD) en het *Plan d'Occupation des Sols* (POS), vergelijkbaar met het Nederlandse structuur- resp. bestemmingsplan. Het SD en het POS vinden hun oorsprong in de *Loi d'Orientation Foncière* van 1967 (Besson-Guillaumot, 1986). Tot 1983 heette het Schéma Directeur *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* (SDAU) en was het verplicht voor stedelijke kernen met meer dan 10.000 inwoners. De plannen werden formeel in gezamenlijk overleg tussen de centrale overheid (DDE) en de lokale overheid opgesteld. Feitelijk had de DDE de grootste vinger in de pap. Sinds 1983 is het SD juridisch niet meer verplicht en valt het onder de verantwoordelijkheid van de samenwerkende gemeenten. Deze dragen de opstelling op aan een bestaande dienst zoals de *Agence d'Urbanisme* (een intergemeentelijk samenwerkingsverband voor (stedelijke) planning in grotere stedelijke gebieden), maar veelal nog de DDE. Ook kunnen zij dit aan een speciaal orgaan opdragen, het *Etablissement Public de Coopération Intercommunale* (intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschappij), waarbij het toezicht wordt uitgevoerd door de commissaire. Het SD is alleen bestuurlijk bindend. Het tracht voor een periode van 30 jaar de grenzen van de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden aan te geven, waarbinnen een evenwicht wordt gezocht tussen verstedelijking, agrarische en andere economische activiteiten en de bescherming van gebieden met een grote natuurwaarde. De bestaande SD's beslaan niet meer dan een zevende van het Franse grondgebied en zijn vaak verouderd door de termijn van 30 jaar (Bregman et al., 1993).

Het POS dient drie doelen: het moet de bebouwde stedelijke gebieden vastleggen, toekomstige bebouwde zones identificeren en de ontwikkeling van niet-te-bebouwen zones beperken (Acosta en Renard, 1993). Een goedgekeurd POS is een voorwaarde om op gemeentelijk niveau te kunnen beschikken over direct werkende instrumenten, zoals de bevoegdheid tot onteigening en tot het afgeven van bouw-, sloop- of verkavelingsvergunningen. De POS-procedures zijn vereenvoudigd om de vaststelling van deze plannen te stimuleren. Zolang er geen goedgekeurd POS is, komen de bedoelde bevoegdheden toe aan de commissaire.

Het *Plafond Légal de Densité* (PLD), dat in 1976 werd geïntroduceerd, beperkt het recht van de grondeigenaar om een kavel te bebouwen. Deze is gebonden aan een maximum bebouwingsdichtheid. Als de bebouwingsdichtheid, de *Coefficient d'Occupation des Sols* (COS), het maximum overschrijdt, moet een speciale

belasting worden afgedragen of, zoals ook wel wordt gezegd, moeten 'ontwikkelingsrechten gekocht worden' (Besson-Guillaumot, 1986; Acosta en Renard, 1993).

Naast het SD en POS speelden in het recente verleden tal van speciale gebiedsaanwijzingen een belangrijke rol in het lokale ruimtelijke beleid, zoals de *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC, zone voor gemeenschappelijke ontwikkeling), de *Zone d'Aménagement Différé* (ZAD, voor optie van de overheid gereserveerd gebied) en de *Zone d'Intervention Foncière* (ZIF, grondinterventiezone). In 1985 werd het stedelijk voorkeursrecht gewijzigd en verviel de ZAD voor gebieden met een goedgekeurd POS. Voor de ZIF kwam het *Droit de Prémption Urbain* (DPU, voorkeursrecht) in de plaats met een uitgebreider werkingsgebied (Acosta en Renard, 1993). Het doel van de ZAC is de inrichting en uitrusting van terreinen, bebouwd of onbebouwd, voor de realisatie van woon-, kantoor-, industriële bouwwerken en de openbare voorzieningen. Een ZAC wordt gevestigd op grond van vier documenten: het *Plan d'Aménagement de Zone* (PAZ, uitwerkingsplan bij een bestemmingsplan), het bijbehorende reglement, de financiële balans en een nauwkeurige weergave van het programma van de openbare werken (Winters en Van Heel, 1996). Er bestaan zowel publieke als private ZAC's. Bij de eerste blijft de gemeente of SEM (*Société d'Economie Mixte*: publiek-private bedrijfsvorm) financieel verantwoordelijk, bij de tweede ligt deze verantwoordelijkheid geheel in private handen en is de publieke sector alleen verantwoordelijk voor de toekenning van de bouwvergunningen. De private ZAC kan worden toegepast indien de ontwikkelaar(s) ten minste 80 procent van de grond in het gebied bezit(ten) en het plan past binnen een POS of SD. Bij dit type ZAC is een projectontwikkelaar uitvoerder en risicodrager. De openbare werken voor het plangebied van deze ZAC en de fasering van de uitvoering zijn aangegeven, alsmede de verdeling van de kosten voor deze werken tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Bij een publieke ZAC wordt de grondexploitatie verricht door de gemeente of door semi-publieke organisaties als een SEM, *Etablissement Public d'Aménagement* (EPA, overheidsbedrijf voor grondexploitatie en stedenbouw) of *Agence Foncière et Technique* (AFT, semi-overheidsbedrijf voor grondexploitatie en stedenbouw) (Sievers en Keers, 1994).

Een ander instrument voor het ruimtelijk beleid op lokaal niveau is de *Taxe Locale d'Équipement* (TLE, plaatselijke grondbelasting, ook wel baatbelasting genoemd). Dit is een heffing ter financiering van de aanleg van infrastructurele en andere voorzieningen ten behoeve van stedelijke ontwikkelingsprojecten die als zodanig geen speciale infrastructuur vereisen. Deze heffing wordt berekend als percentage (gewoonlijk 1 procent) van de van tevoren bepaalde lumpsumwaarde van het te bouwen vloeroppervlak. De TLE kan, onder meer binnen de ZAC en op basis van onderhandelingen, worden vervangen door andersoortige bijdragen van projectontwikkelaars. Sinds de wet van 1985 kan de TLE voor het totale gemeentelijke grondgebied van toepassing worden verklaard. Gemeenten kunnen bovendien speciale gebieden aanwijzen (*secteur de participation*) waar bijdragen voor speciale infrastructuur (scholen, wegen, riolering, enzovoort) worden vereist. De wet van

1985 introduceerde ook aanvullende belastingfaciliteiten (Mastop et al., 1990; Acosta en Renard, 1993).

Tenslotte werd in 1985 het instrument van het *Programme d'Aménagement d'Ensemble* (PAE, programma voor openbare voorzieningen) geïntroduceerd, dat in feite tussen de ZAC- en de TLE-methode in geplaatst kan worden. Als een PAE wordt geïmplementeerd, bepaalt de gemeenteraad de grenzen van het gebied waarbinnen de projectontwikkelaar die een bouwvergunning voor een gebouw heeft gekregen, geheel of gedeeltelijk de kosten van de openbare infrastructuur voor de huidige en toekomstige bewoners moet betalen (Acosta en Renard, 1993).

Als instrument voor stedelijke herverkaveling kent Frankrijk de *Association Foncière Urbaine* (AFU). Deze wettelijke regeling is een samenwerkingsvorm tussen eigenaren van onroerend goed in een bepaald gebied met als doel om gezamenlijk de realisatie van een project ter hand te nemen. Door deze samenwerking kan onteigening worden voorkomen en kunnen financiële voordelen worden behaald. Deze regeling kan vrijwillig, op verzoek van een meerderheid, of door oplegging van bovenaf ontstaan. Een AFU op verzoek van een meerderheid kan via een officiële procedure worden ingesteld door de commissaire de la République. Een verzoek tot instelling kan komen van (een meerderheid van) eigenaren of van de lokale overheid. Wordt een AFU door de gemeente ingeschakeld, dan heeft de gemeente de keuze uit een concessie, waarbij het grondexploitatie-risico voor de gemeente is, of een convenant, waarbij de AFU dat risico op zich neemt. Bij een concessie bepaalt de gemeente vooraf wat de begroting (grondexploitatie-opzet) is. Risicodeling tussen AFU en gemeente (bijvoorbeeld elk 50 procent) is ook mogelijk. Voor deze constructies kan de AFU de financiering verzorgen, waarvoor middelen bij een overheidsbank worden aangetrokken. Voorafgaande aan de beslissing wordt een openbaar onderzoek gehouden. De AFU begeeft zich op drie terreinen: verkaveling, renovatie en clustering van percelen, met als doel bepaalde projectontwikkeling mogelijk te maken. Deze constructie wordt echter zelden gebruikt vanwege de juridische complexiteit (Acosta en Renard, 1993; De Jong et al., 1994).

De *communautés urbaines* in Lille, Lyon, Bordeaux en Straatsburg werden eind jaren zestig opgericht om de ruimtelijke ordening en de publieke werken in de vele deelnemende gemeenten te coördineren. Een eenmaal tot een *communauté urbaine* toegetreden gemeente is niet bevoegd zich daarvan later af te scheiden (Bregman et al., 1993). De *communautés urbaines* hebben veelal een Agence d'Urbanisme, waarin behalve de *communauté urbaine*, ook vaak de staat, de regio en de Kamer van Koophandel (*Chambre de Commerce et d'Industrie*) participeren. Ook buiten deze vier stedelijke regio's zijn er Agences d'Urbanisme.

Het bestuur van de *communautés urbaines* bezit soms een grote mate van autonomie, met name als het gaat om ruimtelijke-ordeningsinstrumenten en -beleid. De *communautés urbaines* worden gefinancierd door de gemeenten, die een kwart van hun inkomsten afdragen aan de *communautés*. Daarnaast is er nog de zogenaamde 25-procentregel: als gemeenten buiten de *communauté urbaine* om een project ontwik-

kelen, moeten zij een kwart van de door deze projecten gegenereerde belastingen storten in het *Fonds de Développement Economique et Solidaire* (fonds voor economische en eensgezinde ontwikkeling). Dit fonds wordt gebruikt om elders in de communauté activiteiten te ontwikkelen (Uhl, 1991).

De complexiteit van instituties op het lokale niveau is een fundamentele karakteristiek van het Franse stedelijk bestuur. Lorrain (1991) refereert aan de gemeentelijke publieke sector als het complex van publieke en semi-publieke instanties die stedelijke diensten leveren. Een belangrijk deel van deze gemeentelijke publieke sector bestaat niet uit publieke maar uit private en semi-private instituties. Grote bedrijven als waterbedrijven (bijvoorbeeld de Compagnie Générale des Eaux), het constructiebedrijf Bouygues en de door de staat gecontroleerde bank Caisse des Dépôts et Consignations kunnen ontwikkelingsrisico's nemen namens de burgemeester van een gemeente. Een groot deel van het besluitvormingsproces wordt zo echter aan de democratische controle onttrokken.

Het gebruik van Sociétés d'Economie Mixte, een publiek-private organisatievorm, is sinds de decentralisatie sterk gestegen: van 600 in 1983 tot 1.264 in 1993 (Le Monde, 1993). We zullen hierop in paragraaf 5.5.3 apart ingaan. Verder spelen de Franse Kamers van Koophandel een bescheiden rol (zie ook par. 5.5.5).

5.3 Ruimtelijk beleid

De naoorlogse Franse ruimtelijke ordening werd niet alleen sterk beïnvloed door het feit dat de wederopbouw ter hand moest worden genomen. Men moest ook de achterstand in de woningbouw inlopen, die in de periode tussen de twee wereldoorlogen was ontstaan (Tegelaar, 1993).

Met een publicatie van Gravier (1947) werd het regionale ontwikkelingsbeleid aangezwengeld en werd getracht de groei van de Parijse regio af te zwakken ten gunste van de regio's. Het succes van deze spreiding naar de métropoles d'équilibre hangt samen met zowel het inspelen op spontane processen als het sterk vanuit de centrale overheid gevoerde beleid (Tegelaar, 1993). Om de groei van de Parijse regio aan banden te leggen en regionale steden te ontwikkelen werd een *Commissariat Général du Plan* (CGP, nationale plancommissie) ingesteld, die de centrale fondsen voor de regio's moest begeleiden. Tevens werd hiertoe in 1963 een interministeriële delegatie ingesteld om als regionale arm van de CGP te functioneren; de DATAR moest het nationale en regionale ontwikkelingsbeleid initiëren, coördineren en implementeren (Le Galès en Mawson, 1994).

We maken nu een grote stap naar het begin van de jaren tachtig. De overdracht van macht bij de decentralisatie begin jaren tachtig stimuleerde het lokale initiatief bij de economische ontwikkeling, maar verantwoordelijkheden betreffende de sociale problemen in de steden, en specifiek die van de volkshuisvesting, werden niet aan de lokale overheden overgedragen; het Rijk bleef hiervoor verantwoordelijk. Mede daardoor is sinds het begin van de jaren tachtig het economische beleid min of meer

losgekoppeld van het stedelijke beleid (*politique de la ville*). Lokale overheden, zoals gemeenten en stadsregio's, waren de initiatiefnemers van grote projecten in de binnensteden, terwijl de centrale overheid bleef zoeken naar oplossingen voor stedelijke problemen in de vaak perifeer gelegen achterstandswijken. Er werd zelfs een aparte minister aangesteld, die voor deze problematiek verantwoordelijk was. Het nationale beleid richtte zich vooral op de meest achtergebleven gebieden, waarbij naar aanleiding van rellen die zo nu en dan in deze wijken uitbraken, nieuwe initiatieven werden geformuleerd. In 1985 werd er een *Commission Nationale de Développement Social des Quartiers* (nationale commissie voor de sociale ontwikkeling van achterstandswijken) ingesteld om oplossingen voor de problemen voor te stellen, en in 1987 waren 120 prioriteitsprojecten gestart binnen het programma *Développement Social des Quartiers* (DSQ, sociale ontwikkeling van achterstandswijken). Deze aanpak was eerder op sociale dan op fysieke verbeteringen gericht (Booth et al., 1997a). Een van de laatste initiatieven van de vorige socialistische regering was om middelen van rijke naar arme gemeenten over te dragen en zo de concentratie van sociale problemen te voorkomen. Het bedrag dat uiteindelijk werd overgedragen, was echter zeer bescheiden (Keating en Midwinter, 1994).

In 1988 zette de centrale overheid de *Délégation Interministerielle à la Ville* (DIV, interministeriële commissie voor de stad) op in een poging om haar activiteiten beter te coördineren. De DIV voegde diverse programma's en projecten van tien ministeries samen met betrekking tot stedelijk beleid (Newman en Thornley, 1996). Tegelijkertijd werd een nieuw experimenteel programma voor centraal-lokale samenwerking gestart. Het *Fonds Social Urbain* (FSU, sociaal stedelijk fonds) dat hiertoe werd gecreëerd, werd voornamelijk uit andere fondsen bijeengebracht. In 1990 werd uit dit fonds FRF 400 miljoen toegewezen.

Ook werden er *Contrats de Ville* (contract tussen Rijk en gemeente) ingesteld, waarin de overheid zich voor een subsidieperiode van drie jaar vastlegt en waardoor er een raamwerk ontstaat waarbinnen de twee grootste subsidiërende instituties, de regio's en de gemeenten, hun eigen subsidiebedragen kunnen vaststellen (Booth et al., 1997a; Le Galès en Mawson, 1994). De contracten omvatten binnen een overkoepelend plan deelplannen voor volkshuisvesting, scholing, onderwijs, culturele en projecten voor stedelijke herontwikkeling. De *Contrats de Ville* hebben de verschillende regeringen die er sindsdien zijn geweest, overleefd. In 1994 waren er 1500 probleemgebieden in 210 contracten opgenomen en werden ook de DSQ's, die oorspronkelijk vooral op volkshuisvesting waren gericht, hierin geïntegreerd. De *Contrats de Ville* tonen een betere coördinatie tussen overheidsdepartementen, maar het onderhandelingsproces heeft betrekking op een kleine groep van lokale politieke leiders en regeringsambtenaren en er is weinig inbreng van lokale gemeenschapsorganisaties. Een belangrijk kenmerk van de wijze waarop het stedelijk beleid zich heeft ontwikkeld, is de onderhandeling om tot contractvorming te komen. Zoals gezegd ontwikkelde de overheid een vergelijkbare contractuele relatie met subnationale overheden in de vorm van *Contrats de Plan* (Newman en Thornley, 1996).

Na de verkiezingen van 1993 werd Simone Veil in het kabinet-Balladur benoemd tot zowel minister voor Steden, Gezondheidszorg en Sociale Zaken als vice-premier, mede om het belang van de ministerspost aan te geven. Zij introduceerde de *Grands*

Projets Urbains (GPU, grootschalige stedelijke projecten in achterstandsgebieden) en wees twaalf gebieden aan waarin grootschalige fysieke herstructurering nodig was. Hiertoe werd in het elfde nationale plan voor een periode van vijf jaar FRF 2250 miljoen gereserveerd. Het instrument had als doelstelling om radicale veranderingen tot stand te brengen in de grootschalige woonwijken met veel sociale woningbouw, en om het gat in de voorzieningen binnen 10 à 15 jaar op te vullen.

In januari 1996 kondigde het kabinet-Juppé het *Pacte de Relance pour la Ville* (Stedelijke herstructureringspact) aan (Délégation interministérielle à la ville, 1995; Booth et al., 1997a). Hierin worden *Zones Franches Urbaines* (ZFU) geïntroduceerd, die vergelijkbaar zijn met de Britse Enterprise Zones. Bedrijven die zich in deze gebieden vestigen, profiteren gedurende een periode van vijf jaar van belastingvrijstellingen en van een aantal maatregelen op het gebied van veiligheid (Booth et al., 1997b).

Behalve dat de rijksoverheid stedelijk beleid voor achterstandsgebieden formuleerde, plaatste het Frankrijk ook in Europees perspectief. Beleidsherziening aan het eind van de jaren tachtig leverde enkele nieuwe ideeën op over regionale structuren in Europa. DATAR bestudeerde Frankrijk in zijn Europese context in termen van zeven grote Franse gebiedsdelen, gebaseerd op hun nabijheid tot het hart van de Europese economie en de cohesie van de regionale economieën (Newman en Thornley, 1994). Op basis hiervan werd in 1991 met een nieuw planningsmechanisme gestart, het *Charte d'Objectif* (handvest waarin doelstellingen worden vastgelegd). De grootste steden werden uitgenodigd voor een proces van economische planning, dat uitgevoerd moest worden door de regionale préfets en dat als doel had om in elke regio projecten op Europese schaal te identificeren. Nieuwe investeringen in Europese projecten moesten ook worden opgenomen in de Contrats de Plan (Le Galès en Mawson, 1994).

Het Charte d'Objectif is naast de Contrats de Ville een ander belangrijk voorbeeld van het gebruik van contractplanologie in het Franse stedelijke beleid. Het wordt ook wel eens vergeleken met het Britse City-Pride-initiatief. Beide richten zich op de ontwikkeling van een langere-termijnkader voor publieke en private investeringen in achterstandsgebieden van grotere steden. De procedures voor het Charte d'Objectif zijn vergelijkbaar met die van het Contrat de Ville, met dien verstande dat de aandacht vooral op economische ontwikkeling binnen de Europese context ligt. In 1992 waren er tien Chartes d'Objectif getekend: in Rennes, Nantes/St. Nazaire, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Clermont Ferrand, Lyon, Straatsburg, Metz/Nancy en Lille (Le Galès en Mawson, 1994).

Sinds het midden van de jaren tachtig wordt de context voor stedelijke ontwikkeling gedomineerd door de opkomst van nieuwe benaderingen voor stedelijk beleid en door lokaal ondernemerschap. Het opengaan van de binnengrenzen van de Europese Unie, de aanleg van de Kanaaltunnel en infrastructuurlijnen als die voor de TGV, geven in sterke mate richting aan de Franse ruimtelijke ordening. Zij bepalen voor een deel de concurrentiepositie van afzonderlijke steden (Levine, 1994). Plaatsen als Lyon en Lille hebben hun concurrentiepositie onder andere hierop gebaseerd.

5.4 Grondbeleid

Gemeenten spelen als aanbieders op de Franse bouwgrondmarkt een marginale rol. Particulieren zijn de voornaamste aanbieders, gevolgd door instellingen van hogere overheden (vooral van de rijksoverheid zoals het ministerie van Defensie). Tot in de jaren zestig was de bouwgrond vrijwel geheel in particuliere handen. Particuliere grondeigenaren waren machtig en het particulier grondeigendom werd als heilig beschouwd. De verstedelijkingsdruk in de jaren zestig ging gepaard met een golf van grondspeculaties, die ook de woningbouw in de sociale sector bedreigde: het grondkostenaandeel liep mede hierdoor fors op. Om de voorziening van bouwgrond, de beheersing van de grondprijs en de stedelijke ontwikkeling meer in evenwichtig te brengen, werd een grotere rol voor de overheid op de grondmarkt noodzakelijk (Sievers en Keers, 1994).

In Frankrijk wordt alleen landbouwgrond in erfpacht uitgegeven; in stedelijk gebied is de grond meestal in eigendom (Acosta en Renard, 1993). Een uitzondering hierop vormt Lyon, waar in het kader van de *Hospices civils de Lyon* van oudsher al grond in erfpacht werd uitgegeven. Hiervan is ook gebruik gemaakt in het project voor de Cité Internationale, waarbij de gemeente de grondbezitter was (Brac de la Perrière, 1993).

De sterkere rol van de overheid die nodig was op de grondmarkt in de jaren zestig in verband met de *villes nouvelles* en in stedelijke herstructureringsprojecten, kon alleen door de rijksoverheid worden vervuld. Daartoe werd een aantal instrumenten ingesteld:

- staatsgrondbanken voor de financiering van grondaankoop (met goedkopere leningen) en het bouwrijp maken van de grond;
- voorkeursrecht voor de (semi-)overheid bij grondaanbod; Zone d'Aménagement Différé (ZAD) voor het voorkeursrecht gedurende een periode van veertien jaar (bij de *villes nouvelles* betreft de zone veelal het gebied nodig voor nieuwe stedelijke gebieden);
- diverse rijksdiensten voor verschillende gebieden en regio's voor stedenbouw, grondverwerving en grondexploitatie (de AFT's en de EPA's);
- de SEM-constructie voor samenwerking tussen overheden onderling en met particulier initiatief bij bouwprojecten en grondexploitatie.

Deze instrumenten (met uitzondering van de SEM) waren ook van belang voor de ontwikkeling van nieuwe steden (Sievers en Keers, 1994).

De huidige lijst van gemeenten met een actief grondbeleid is kort; slechts een beperkt aantal grotere steden komt hierop voor. Als er een actief grondbeleid wordt gevoerd, is dat vaak in samenwerking met hogere overheden (centrale overheid, departement en regio), soms ook met particulieren, in de vorm van de Société d'Economie Mixte. SEM's die aan grondexploitatie doen, zijn er maar weinig. Deze zijn vooral actief in een aantal grotere steden. De grote rol van particulieren op de markt voor bouwgrond komt tot uitdrukking in de private en de publieke ZAC (zie ook par. 5.2.2).

5.5 Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed

5.5.1 Inleiding

In 1988, vóór de crisis op de Franse vastgoedmarkt, bedroegen de investeringen in de woningbouw FRF 228 miljard, in de utiliteitsbouw FRF 161 miljard en in de grond-, weg-, en waterbouwsector FRF 123 miljard. De regio's die tot dan toe de meeste activiteiten in de woningbouw kenden, waren de regio's Ile-de-France en Rhône-Alpes. In de bouwmarkt voor de utiliteitssector waren dit eveneens de regio's Ile-de-France en Rhône-Alpes met daarbij de regio Provence Alpes-Côte d'Azur (Reitsma et al., 1990a).

In het algemeen kan er bij de financiering van publiek stedelijk vastgoed onderscheid gemaakt worden tussen projectfinanciering en financiering door een lokale overheid via de gemeentebegroting. Bij projectfinanciering vindt de terugbetaling plaats door de gebruiker (bijvoorbeeld bij parkeergarages), bij financiering via de gemeentebegroting is het uiteindelijk de belastingbetaler die de voorziening betaalt. Voorbeelden van 100 procent publieke projecten zijn een bibliotheek, een school voor openbaar onderwijs of een cultureel centrum. Deze worden uit de begroting van de overheid betaald. De centrale overheid int de belastingen, die vervolgens worden herverdeeld over de diverse lokale overheden.

De begroting van elk overheidsniveau bestaat voor het grootste gedeelte uit een budget voor de lopende kosten en voor een klein gedeelte (10 à 20 procent) uit een budget voor nieuwe investeringen. Lokale overheden hebben dus slechts beperkte marges om kapitaal te investeren. Om over een groter budget te kunnen beschikken, zou een lokale overheid kapitaal bij een bank kunnen lenen zonder de lokale belastingen te verhogen. Dit verhoogt echter de risico's om het bedrag terug te kunnen betalen. Lokale overheden kunnen zich ook verenigen om bepaalde openbare voorzieningen gezamenlijk te financieren (interview Le Moan).

De financiering van een project is sterk afhankelijk van de uiteindelijke eigendomsvorm. Deze kan publiek, privaat of gemengd-collectief zijn. Bij de laatste categorie zijn de publieke partijen om diverse redenen vaak niet geïnteresseerd in de realisatie van het project, maar moeten zij om politieke en sociaal-economische redenen wel participeren. Het financiële risico wordt in dat geval geheel of gedeeltelijk door de private partijen gedragen.

De lokale overheden (gemeenten, departementen en/of regio's) kunnen direct (als aandeelhouder) of indirect (door subsidies) in de financiering van publiek stedelijk vastgoed participeren. Bij de diverse eigendomsvormen zijn de actoren, de juridische kaders en de financiële randvoorwaarden niet dezelfde (interview Le Moan).

De SEM is de enige Franse juridische constructie die private en publieke partijen samenbrengt. Dit instrument wordt in Frankrijk veel vaker gebruikt dan in andere Europese landen (interview Le Moan).

Lokale overheden zijn vrij in hun keuze van een bank om kapitaal te lenen. Voor directe leningen heeft het *Crédit local de France* (CLF) ongeveer 45 procent van de

markt. De *Caisses d'Épargne* (spaarbanken), waarvan de *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC) aandeelhouder is, hebben ongeveer 20 tot 25 procent van deze markt. Alle *Caisses d'Épargne* zijn vertegenwoordigd in het *Centre National des Caisses d'Épargne* (CENCEP, nationale centrum voor spaarbanken). Dat bestaat tegenwoordig uit twee N.V.'s, waarin de *Caisse des Dépôts* voor ongeveer 60 procent respectievelijk 40 procent aandeelhouder is. Een derde belangrijke bank is het *Crédit Agricole*, een commerciële bank. Tenslotte zijn er enkele andere Franse en buitenlandse banken, die een marginale rol spelen.

Doordat de overheden vrij zijn in hun keuze, kon het gebeuren dat in een periode dat de rente in Duitsland 6 procent was en die in Frankrijk 10 à 12 procent, lokale overheden bij Duitse banken geld leenden vanwege de lage rente aldaar. Ze kwamen echter in grote problemen toen de Franse frank devalueerde ten opzichte van de Duitse mark en de reële rente 14 à 15 procent was. Na invoering van de Euro zal dit risico aanzienlijk dalen. Ook om andere redenen is het wel voorgekomen dat gemeenten dreigden 'failliet' te gaan. Centrale overheid, banken en lokale overheden moesten dit gezamenlijk oplossen (interview Le Moan).

De banken die bij de directe financiering van lokale overheden een rol spelen, namelijk het *Crédit local de France*, de *Caisses d'Épargne* en het *Crédit Agricole*, zijn ook bij de projectfinanciering van projecten met een publiek karakter actief. Daarnaast is een aantal commerciële banken in sterke mate betrokken bij de financiering van vastgoed.

5.5.2 De spelers op de publieke vastgoedmarkt

De centrale overheid

Tot 1950 werd de financiering van de bouwsector in Frankrijk vooral de verantwoordelijkheid geacht van de publieke sector of van instituties die door de publieke sector werden gesubsidieerd en beheerd zoals *HLM's* (*Habitations à Loyer Modéré*, de organisaties die de sociale huurwoningen beheren) en het *Crédit Foncier de France* (CFF). De rol van het banksysteem in de vastgoedfinanciering werd door sterk gespecialiseerde instituties vervuld. Hun doelstelling kwam neer op de financiering van 'consumptie' via lange-termijnleningen aan gebruikers, in plaats van een verhoging van de productie via korte-termijnkredieten. Na 1950 benaderden de zogenaamde 'full-service' banken in Frankrijk de ontwikkeling van vastgoed in eerste instantie als kredietverstrekkers. Dit gebeurde middels het openen van kredietlijnen voor de diverse fasen in het vastgoedontwikkelingsproces voor de diverse typen vastgoed. Vervolgens namen zij tevens de rol van garantieverstrekkers op zich, een rol die meer inhoud kreeg nadat in 1963 een belastingwet op dit gebied werd aangenomen. Uiteindelijk zijn de banken ook als partner in vastgoedontwikkeling gaan optreden, door voor hiertoe opgerichte vastgoedbedrijven de noodzakelijke financiën bij elkaar te zoeken (Tournois, 1991).

Essentieel is de rol van het Rijk bij de financiering van stedelijke ontwikkeling via de directe financiering van infrastructuurkosten en via lage-renteleningen aan lokale

overheden door institutionele banken. Deze leningen worden verstrekt om grond aan te kopen en ontwikkelingen op te starten. De financiering van stedelijke ontwikkeling is lange tijd de gezamenlijke inzet geweest van centrale en lokale overheden in samenwerking met de private sector, die de feitelijke bouwuitvoering ter hand nam (Department of the Environment, 1989). Sinds de decentralisatie komt de nadruk van de verantwoordelijkheid voor de financiering steeds meer op de lokale overheden te liggen.

Sommige stedelijke gebieden in Frankrijk kunnen gebruikmaken van het Structuurfonds van de Europese Commissie, dat het inhalen van de achterstand van een aantal typen gebieden binnen de Europese Unie moet faciliteren. Een voorwaarde is vaak dat de lokale of centrale overheid minimaal de helft van de projectkosten bijdraagt.

Institutionele banken

Frankrijk kent een zeer groot aantal banken, waarvan een aantal zich onderscheidt van andere door vaak in stedelijk vastgoed te investeren. In een aantal banken heeft de overheid aandelen (gehad).

De Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) speelt een belangrijke rol bij de financiering van de volkshuisvesting en in de participatie van SEM's. Het kapitaal van de bank is afkomstig van pensioenfondsen, spaarbanken en andere financiële instellingen. Sinds de oprichting van het Crédit local de France is de CDC niet meer betrokken bij de directe financiering van lokale overheden. Zoals gezegd is de CDC een belangrijke actor in SEM's, waarin zij kan optreden als aandeelhouder in de SEM en als financier van onderdelen binnen de SEM. De bank heeft voor ongeveer FRF 2,5 miljard aan verplichtingen op het gebied van de SEM's. De technische dienstverlening verloopt via dochteronderneming *Société Centrale d'Équipement du Territoire* (SCET), die de ruimtelijke ontwikkelingsmaatschappij van de CDC is.

De CDC heeft een aantal gespecialiseerde dochterondernemingen die van belang zijn in dit onderzoek. De *Société de la Centrale Immobilière de la CDC* (SCIC) financiert huisvesting en vastgoed, Transdev openbaar vervoer, Scetauparc parkeergarages en Scetauroute wegen. Tenslotte financiert de Compagnie des Alpes het toerisme en is Bature verantwoordelijk voor technisch advies.

Voorheen was het Crédit Foncier de France gespecialiseerd in leningen ten behoeve van de sociale woningbouw. Nadat deze bank echter in financiële problemen was geraakt, werd de CDC door het Rijk en de *Banque de France* gedwongen om het CFF over te nemen en werd er een sterfhuisconstructie opgezet (Rowe, 1996; interview Le Moan).

Het Crédit local de France (CLF) is de belangrijkste actor in de financiering van de lokale sector. De bank werd in 1993 geprivatiseerd en heeft sindsdien een rijke schakering aan aandeelhouders (Crédit local de France, 1997). De Caisse des Dépôts et Consignations heeft in 1987 de *Caisse d'Aide aux Collectivités Locales* getransformeerd in Crédit local de France S.A. In oktober 1996 fuseerden het CLF en het Gemeentekrediet in België tot Dexia. De CDC is nu voor 12 procent aandeelhouder en de Franse staat heeft haar aandeel zelfs tot nul teruggebracht. 73 procent is in

handen van Franse en buitenlandse institutionele aandeelhouders en van Franse lokale overheden (Dexia, 1997).

Een aantal filialen van het CLF richt zich op specifieke deelmarkten. Zo biedt de CLF-dochter *CLF Banque* lokale overheden korte-termijnleningen volgens de bankformule aan en is *CLF Finance* gespecialiseerd in de complexe financiering ten behoeve van grote lokale overheden. Het CLF wordt ook vaak gevraagd als aandeelhouder in *SEM's d'aménagement*. Omdat de bank vaak door de directe leningen bekend is bij lokale overheden, wordt ze bijna altijd gevraagd deel te nemen in de op te richten SEM's. Het CLF kan daardoor steeds een aantal uniforme criteria hanteren op basis waarvan de SEM's worden geselecteerd waarin de bank wil participeren. Zo moet er bijvoorbeeld sprake zijn van een echt project dat zal worden uitgevoerd, en moet de grootte van de lokale overheden in balans zijn met het totale kapitaal van de SEM.

Commerciële banken

Bij het verstrekken van krediet aan de lokale overheden spelen commerciële banken slechts een bescheiden rol. Commerciële banken die zich hiermee bezighouden, zijn behalve het *Crédit Agricole* ook de *Banque Nationale de Paris* en de *Société Générale*.

De inbreng van de commerciële banken bij projectfinanciering van vastgoed en infrastructuur is groter. Franse banken die traditioneel betrokken zijn bij dergelijke projectfinanciering zijn bijvoorbeeld Indo-Suez, *Crédit Lyonnais*, *Parisbas*, *Banque Nationale de Paris* en *Société Générale*. Toen de vastgoedmarkt eind jaren tachtig instortte, kwam een aantal van hen in financiële problemen door de omvangrijke vastgoedtransacties waarbij zij betrokken waren. Sindsdien, en sinds het bestaan van de belangrijke *Loi sur la Faillite* (Wet op het Faillissement), moeten zij voorzichtiger te werk gaan. Er wordt nu beter gekeken naar de solvabiliteit van de aandeelhouders, de hoeveelheid eigen middelen, het juridische kader en de financiële risico's. Bij grotere risico's ziet men vaak diverse lokale Franse banken ten tonele verschijnen.

Buitenlandse banken begeven zich steeds vaker op het gebied van de projectfinanciering in Frankrijk. Deze banken komen veelal uit Duitsland, Nederland, België, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Er zijn weinig banken uit Zuid-Europa afkomstig. Soms opereren zij zelfstandig, maar vaak werken ze samen met een lokale partner die de lokale situatie beter kent en de risico's beter kan inschatten. Het blijft voor buitenlandse banken echter moeilijk om een marktaandeel te veroveren. Zo lukt het Duitse banken ondanks hun pogingen daartoe niet om een marktaandeel te verwerven in de financiering van de lokale overheidssector. Het ontbreekt hun aan essentiële zaken als kennis van het relatienetwerk, inzicht in de mechanismen van het lokale ontwikkelingsproces en de actoren daarbij, en kennis van het juridische raamwerk. Buitenlandse banken zijn in de vastgoedsector vooral aanwezig bij het verschaffen van leningen aan investeerders en eigenaren van onroerend goed (interview Le Moan).

Anders dan in andere landen, vertonen de marktsituaties van de diverse vastgoedsectoren in Frankrijk grote onderlinge verschillen. De kantorenmarkt zit momenteel in

een diep dal, terwijl de winkelsector floreert. Nederlandse partijen, zoals Rodamco en VIB (een onafhankelijke, beursgenoteerde beleggingsmaatschappij in commercieel vastgoed), spelen bij investeringen in de Franse winkelsector een belangrijke rol (Investerings enzovoort, 1996).

5.5.3 Publiek-private samenwerking

De meest gebruikte vorm voor publiek-private samenwerking in Frankrijk is de Société d'Economie Mixte. In 1955 werd hiervoor een wet geformuleerd, die in 1983 werd vereenvoudigd. Lokale overheden (gemeenten, departementen en regio's) of samenwerkingsvormen zoals de communautés urbaines moeten een meerderheidsaandeel van tussen de 50 en 80 procent in een SEM hebben (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 1993; Fédération nationale des sociétés d'économie mixte, 1996). Een SEM heeft de vorm van een naamloze vennootschap die onder het privaatrecht valt. In een SEM wordt private financiering gecombineerd met publieke fondsen, die aan regels van het publiek recht zijn onderworpen.

Na de decentralisatie zijn er zeer vele *Sociétés d'Economie Mixte Locales* (SEML) ontstaan; in 1992 waren het er 1170. Er zijn diverse soorten SEM's, gericht op het beheer tot en met de realisatie van bouwprojecten. De organisaties die zich met het laatste bezighouden, de zogenaamde SEM's d'aménagement, kunnen diverse taken uitvoeren en brengen zowel publieke als private bedrijven bijeen in het kader van bouwprojecten en grondexploitatie. In 1992 waren er 178 SEML d'aménagement. Deze waren vooral de laatste drie jaar gevormd (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 1993).

De SEM's kunnen bevoegdheden van de overheid, zoals de onteigening van grond, combineren met de flexibiliteit, de financiën en de vakbekwaamheid van de particuliere sector. Met name in stadsvernieuwingsgebieden is dit een vaak toegepaste constructie. De SEM's hebben als voordeel dat ze private investeringen stimuleren, op een tijdstip dat het ruimtelijke-ordeningsbeleid gericht is op een geleidelijke afname van de overheidsbemoedening. Vanuit het oogpunt van private participanten zoals ontwikkelaars kan een SEM voordelen met zich brengen. Zo mag een SEM het onteigeningsinstrument toepassen. Indien met dit instrument als stok achter de deur de benodigde terreinen niet minnelijk zijn te verwerven, kan het doorlopen van een onteigeningsprocedure echter lang duren. Een ander voordeel van een SEM is de gemeentelijke participatie. Daardoor zijn er korte lijnen tussen bijvoorbeeld het bestemmingsplan voor dat specifieke gebied (ZAC) en de bouwvergunningverlening door de burgemeester. Het zijn vaak de publieke actoren die voor de financiële risico's verantwoordelijk zijn, maar er zijn uitzonderingen zoals bij het project Euralille, waar de risico's gedeeld werden tussen de publieke en private aandeelhouders. Voor de ZAC die een SEM wil realiseren, gelden publiekrechtelijke procedures van inspraak, bezwaarschriften en beroep op het hoogste niveau. De risico's voor plaanpassing en vertraging zijn hierbij groot en kunnen in beginsel niet door een SEM worden beïnvloed. De *SEM's de gestion* zijn een andere belangrijke categorie die bijvoorbeeld stadsverwarming, parkeergarages, kabelexploitatie, afvalverwerking en culturele, sport- en recreatie-activiteiten beheren (Sievers en Keers, 1994; SCET, 1996). Het minimale sociale kapitaal van een SEM d'amé-

nagement bedraagt FRF 1 miljoen, dat van een SEML de construction FRF 1,5 miljoen. Dit is echter veel te laag gezien de financiële risico's die genomen moeten worden (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 1993).

De Caisse des Dépôts et Consignations is aandeelhouder voor 12 procent van het kapitaal in de ongeveer 400 SEML's de construction en d'aménagement. Daarnaast is 10 procent van de aandelen in handen van bedrijven, 7 procent van financiële organisaties, 2,6 procent van sociale-woningprojectontwikkelaars en 2 procent van professionele organisaties (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 1993). De SCET, een dochter van de Caisse des Dépôts et Consignations, is in 230 SEM's betrokken en begeleidt deze administratief en technisch.

5.5.4 Overheidsgebouwen en infrastructuur

Overheidsgebouwen kunnen op diverse manieren worden gefinancierd. Deze kunnen uit de begroting van lokale overheden gefinancierd worden of gehuurd worden van een projectontwikkelaar.

Er bestaan diverse belastinginstrumenten om projectontwikkelaars te laten bijdragen aan de financiering van openbare gebouwen (*équipements publics*). De Taxe Locale d'Équipement wordt in zo'n 12.500 gemeenten geheven en brengt ongeveer FRF 2,5 miljard op, op basis van ongeveer 200.000 bouwvergunningen. Verder zijn er belastingen die betaald moeten worden als de Coefficient d'Occupation des Sol of het Plafond Légal de Densité worden overschreden. Deze instrumenten worden echter vooral in de regio Ile-de-France gebruikt en het gebruik ervan is beperkt (Gélu, 1996).

Voor culturele voorzieningen zoals grote musea, wordt over het algemeen ook subsidie bij het ministerie van Cultuur aangevraagd. Daarnaast kunnen bepaalde Franse regio's vanuit de Europese herstructureringsfondsen subsidie ontvangen.

Een specifiek type stedelijk vastgoed zijn congresgebouwen. Deze zijn in Frankrijk geheel publiek of in publiek-privaat eigendom. Ze bevinden zich vaak in herstructureringsprojecten waarin ook parkeergarages, commerciële centra en kantoren zijn opgenomen, die rendabeler zijn dan congresgebouwen. Vaak vindt er kruissubsidiëring plaats om de ontwikkeling van dergelijke voorzieningen mogelijk te maken. Ook worden de grondkosten voor congresgebouwen vaak kwijtgescholden zodat de ontwikkelingskosten goeddeels gelijk zijn aan de constructiekosten (interview Le Moan).

De binnenstedelijke infrastructuur wordt over het algemeen door de lokale overheden gefinancierd. De uitbreiding van de metro- en de tramlijnen in Lille ten behoeve van het project Euralille werd bijvoorbeeld door de communauté urbaine gefinancierd. Vaak zijn de ontwikkeling en het beheer van het openbaar vervoer in een of meer SEM's ondergebracht.

Bij de financiering van publieke investeringen in de villes nouvelles van destijds, zoals hoofdinfrastructuur, grondexploitatie en voorzieningen, waren het Rijk, de regio, het Etablissement Public d'Aménagement, het *Syndicat d'Agglomération Nouvelle* (SAN, intergemeentelijke orgaan in de nieuwe steden), de Caisse des

Dépôts et Consignations en de kopers van bouwgrond de voornaamste partijen (Sievers en Keers, 1994).

5.5.5 Ontwikkeling van bedrijventerreinen

De financiering van bedrijventerreinen bevindt zich op de kruising van projectfinanciering en zuivere vastgoedfinanciering (interview Le Moan). Bij grote projecten als La Défense en Euralille, die hoge prioriteit hadden, is private financiering alleen vaak niet voldoende. Dergelijke projecten hadden niet gerealiseerd kunnen worden zonder de inmenging van lokale overheden en soms zelfs de centrale overheid. Om bedrijven aan te trekken, moeten er aantrekkelijke randvoorwaarden worden geschapen, hetgeen veelal de verstreking van overheidssubsidie impliceert. Vaak is het inbrengen van grond, goedkoop of om niet, de enige vorm van subsidie bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Tot aan het begin van de jaren tachtig werden er ook bedrijventerreinen ontwikkeld geheel op het eigen initiatief van de van oudsher machtige Chambres de Commerce et d'Industrie. Toen het moeilijker werd deze terreinen af te zetten en de risico's te groot werden, hielden de meeste Kamers van Koophandel met deze activiteit op. Toch hebben Franse Kamers van Koophandel nog steeds een sterkere positie in het ontwikkelingsproces dan hun zusterorganisaties in landen als Nederland en Groot-Brittannië, waar het toch voornamelijk koepelorganisaties zijn. In Frankrijk zijn de Kamers publieke organisaties, die, naast andere inkomsten, een bescheiden deel (zo'n 3,5 procent) van de belastingen ontvangen die op bedrijven worden geheven (*taxe professionnelle*; interview Tesse). In het verleden beschikten de Kamers van Koophandel over veel eigen kapitaal dat afkomstig was van de participerende bedrijven. Nu kan een Kamer van Koophandel grote projecten als bijvoorbeeld Euralille niet meer initiëren en trekken, maar ze kan er wel in participeren om te tonen dat ze achter het project staat. In Lyon echter is de Kamer van Koophandel nog wel betrokken als financier van de uitbreiding van het vliegveld Lyon Satolas (interview Tesse).

De Kamer van Koophandel kan grote projecten als Euralille niet initiëren en trekken, maar kan er wel in participeren om te tonen dat ze achter het project staat. Om bedrijven te kunnen aantrekken, moeten de randvoorwaarden aantrekkelijk zijn, hetgeen veelal overheidssubsidie impliceert. Vaak is het inbrengen van grond, goedkoop of om niet, de enige vorm van subsidie bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

5.6 Samenvatting

Frankrijk is van oorsprong een sterk centralistisch land. Tot het begin van de jaren tachtig werd het land letterlijk vanuit Parijs bestuurd. Hierin kwam al enige verandering toen het naoorlogse beleid meer werd gericht op de ontwikkeling van de regio's buiten Parijs. Bestuurlijk vond de decentralisatie in de jaren tachtig plaats, toen de centrale overheid meer verantwoordelijkheden overdroeg aan de lokale overheden.

Sindsdien zijn er vier, in sommige gevallen zelfs zes bestuurlijke niveaus te onderscheiden. Het Rijk, de regio's, de departementen en de gemeenten. Frankrijk wordt getypeerd door het enorme aantal gemeenten. Sommige grootstedelijke gebieden beschikken daarnaast over een *communauté urbaine* en arrondissementen. Met uitzondering van de *communauté urbaine* worden alle niveaus direct gekozen, evenals de president op centraal niveau en de burgemeester op gemeentelijk niveau. De burgemeester heeft in het Franse systeem veel macht. Hierbij speelde ook vaak het cumul des mandats mee. Tussen de overheidsniveaus bestaan geen hiërarchische relaties.

Ondanks de decentralisatie heeft het Rijk veel verantwoordelijkheden behouden. Hieronder vallen onder andere de financiering van de sociale-huursector en het beleid voor stedelijke achterstandsgebieden. Gemeenten hebben nu meer mogelijkheden om zelf projecten te initiëren, zonder dat zij daarvoor toestemming van het Rijk nodig hebben.

Als een stedelijke regio een *communauté urbaine* is, neemt deze bovengemeentelijke, soms verplichte samenwerkingsvorm de ruimtelijke-orderingstaken van gemeenten over. Het is dan ook gewoonlijk de *communauté urbaine* die grote publieke vastgoedprojecten initieert. Als de gemeente echter de grond bezit, zoals in Lyon het geval is bij de *Cité Internationale*, of de president van de *communauté* tegen ontwikkeling van grote projecten in de centrumstad is, zoals in Lille bij het project *Euralille*, kan ook de gemeente de initiator zijn.

De vier grote steden (Parijs, Marseille, Lyon en Lille) kennen ook het arrondissementsniveau, dat door de burger wordt gekozen en een eigen burgemeester heeft. Een arrondissement is verantwoordelijk voor kleinschalige diensten en moet worden geraadpleegd over grote stedelijk-ontwikkelingsprojecten binnen zijn grenzen.

De belangrijkste ruimtelijke planinstrumenten zijn het *Schéma Directeur* (SD), een structuurplan op bovengemeentelijk niveau, en het *Plan d'Occupation des Sols* (POS), dat een globaal bestemmingsplan is. Daarbinnen kunnen bepaalde deelplannen gemaakt worden die gedetailleerder zijn, de *ZAC's*. Het SD is niet meer verplicht en wordt door de *communauté urbaine* of een groep gemeenten opgesteld. Het POS is op gemeentelijk niveau de voorwaarde om over direct werkende instrumenten als onteigening te beschikken.

Andere instrumenten zijn vooral gericht op het voorkeursrecht voor de aankoop van grond door lokale overheden (DPU), de herverkaveling van grond (AFU) en heffingen op vastgoedontwikkelingen die bijvoorbeeld de financiering van infrastructuur en sociale woningen mogelijk maken (bijvoorbeeld TLE, PAE, PLD en COS). Grond is over het algemeen in private handen. Ook hebben bijvoorbeeld het ministerie van Defensie of de SNCF (*Société Nationale de Chemins de Fer*) in sommige gebieden grond in hun bezit.

Daarnaast spelen economische plannen als het nationale vijfjarenplan en de uitwerkingen hiervan op regionaal niveau in de *Contrats de Plan d'Etat Régional* een rol. De contractplanologie is in de loop van de jaren een steeds belangrijker rol gaan spelen in Frankrijk.

Het Franse stedelijk beleid is sinds de Tweede Wereldoorlog vooral gericht geweest op het wegwerken van het verschil tussen Parijs en rest van Frankrijk. Sinds de decentralisatie is de centrale overheid met name verantwoordelijk voor de sociale-huurwoningsector en het stedelijk beleid van de achterstandswijken bij grote steden. Ook de fondsen die hierop betrekking hebben, zijn in handen van het Rijk. De gemeenten en communautés urbaines concentreren zich vaak op de meer lucratieve projecten zoals Euralille, waarin ook commerciële activiteiten zijn opgenomen om het project te financieren. DATAR heeft een aantal belangwekkende studies gelanceerd over de concurrentiepositie van Franse regio's en steden in Europa. Infrastructuurlijnen (tolwegen, TGV) en verbindingen als Kanaaltunnel zijn hierbij vitaal. Op verschillende niveaus wordt er gebruik gemaakt van contracten die tussen diverse overheidsniveaus worden gesloten. Het kan bijvoorbeeld gaan om contracten op het gebied van economische planning tussen de centrale overheid en de regio's (Contracts de Plan d'Etat Regional) of om contracten voor de herontwikkeling van achtergebleven stedelijke gebieden tussen centrale overheid en gemeenten (Contracts de Ville). Hierbij is er geen sprake van concurrentie zoals in Groot-Brittannië tussen steden en regio's. De contracten zijn bedoeld als kader voor andere partijen. In het Franse grondbeleid heeft de overheid sinds de jaren zestig altijd in bepaalde mate instrumenten tot haar beschikking gehad voor het voeren van een grondbeleid. Er kan echter niet worden gesproken van een actief gemeentelijk grondbeleid.

Gemeenten zijn voor het grootste deel van hun inkomsten afhankelijk van de centrale overheid. Daarboven zijn er lokale belastingen, waarvan de centrale overheid de marges bepaalt.

Frankrijk kent evenals Duitsland en België een aantal institutionele banken, die een belangrijke plaats innemen in de financiering van publiek vastgoed zoals gedefinieerd in dit onderzoek. Dit zijn de Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) en het Crédit local de France (CLF). Het CLF financiert lokale overheden ook direct, de CDC doet dat niet sinds zij het CLF mede oprichtte. Ook de commerciële bank Crédit Agricole is betrokken bij zowel kredietverstrekking aan lokale overheden als de financiering van publieke vastgoedprojecten. De Banque Nationale de Paris en de Société Générale spelen hierin slechts marginaal een rol. Evenals in Nederland is er een aantal banken aan te wijzen die meer dan andere betrokken zijn bij de financiering van publieke vastgoedprojecten: Indo-Suez, Crédit Lyonnais, Parisbas, Banque Nationale de Paris en Société Générale.

Complexe projecten die zowel een gebouw als een gebiedsomvattend project kunnen omvatten, worden over het algemeen in een Société d'Economie Mixte uitgevoerd. Voor deze publiek-private samenwerkingsvorm bestaat een aparte wetgeving, die mede naar aanleiding van de decentralisatie is aangepast. Dit is waarschijnlijk de meest zuivere vorm van 'samenwerking'; hoewel de publieke partijen wettelijk de meerderheid moeten hebben, zijn de aandeelhouders in het bestuur wel naar aandeel vertegenwoordigd en kunnen zij dus volwaardig meepraten. Ook zijn er soms buitenlandse banken in vertegenwoordigd, hoewel dit vaak toch meer bedoeld is voor de 'internationale uitstraling'.

6.1 Bestuurlijke opbouw

Engeland, Wales en Schotland vormen samen Groot-Brittannië; met Noord-Ierland vormen zij het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Omdat Noord-Ierland niet tot Groot-Brittannië behoort, wordt er, behoudens enige opmerkingen in deze paragraaf, verder geen afzonderlijke aandacht besteed aan dit land.

Het Verenigd Koninkrijk is een parlementaire democratie zonder geschreven grondwet. Dit betekent dat alle bevoegdheden van overheid en burgers worden afgeleid uit afzonderlijke wetten die door het Parlement zijn aangenomen.

Formeel ligt alle macht bij de centrale overheid. Er is geen scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht; deze is in handen van de regering, die wordt gevormd op basis van de meerderheid in het Britse Lagerhuis en bestaat uit een aantal departementale ministers met aan het hoofd de premier. In tegenstelling tot andere Westeuropese landen, waar sprake is van decentralisatie van de macht, is deze in Groot-Brittannië nog steeds sterk gecentraliseerd.

De bestuurlijke organisaties in Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland verschillen enigszins van elkaar, maar er is geen sprake van een federatieve staat. Behalve in bestuurlijke organisatie verschillen de landen ook in 'nationaal' beleid en beleidsinstrumenten. Engeland en Wales vallen onder dezelfde wetgeving en kennen twee bestuursniveaus, het nationale en het lokale; hier werd het regionale niveau al in 1985 afgeschaft. Schotland kende tot 1 april 1996 een sterke regionale gerichte overheid; nu is regionale planning nog slechts gebaseerd op samenwerking tussen lokale overheden. Na de recente verkiezingen komt er wellicht weer meer aandacht voor het stadsgewestelijke niveau.

In Engeland ligt de eindverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening bij de *Secretary of State for the Environment* (minister voor Omgeving). Bij de taken van de minister horen de besluitvorming over specifieke gevallen en het uitbrengen van advies aan gemeenten ter assistentie bij de lokale besluitvorming (Reference Services, 1992).

Er zijn acht regionale vertegenwoordigingen van het ministerie, de zogenaamde *Government Offices*. In Schotland, Wales en Noord-Ierland ligt de eindverant-

woordelijkheid voor de ruimtelijke ordening bij de Secretaries of State voor de respectievelijke landen. In Noord-Ierland handelt het *Department of the Environment for Northern Ireland* (ministerie voor Omgeving voor Noord-Ierland) de ruimtelijke-orderingszaken af via zes deeltkantoren voor ruimtelijke ordening, die op hun beurt nauw samenwerken met de gemeenten.

De Britse lokale overheid heeft geen constitutioneel bestaansrecht. Zij is gevormd en kan worden afgeschaft door een staatswet (Williams en Wood, 1994). In Engeland en Wales vormt de *Local Government Act* (Wet op de lokale overheid) van 1972 de wettelijke grondslag van de bestuurlijke organisatie op lokaal niveau. Deze werd in 1980 en 1985 ingrijpend gewijzigd. Op lokaal niveau opereren twee bestuursorganen: de *counties*, die met provincies vergelijkbaar zijn, en de *districts*, vergelijkbaar met gemeenten in Londen *boroughs* genaamd; deze opereren naast elkaar. Behalve in Londen en de zes grootstedelijke regio's zijn de counties weer in districts opgedeeld. De *county councils* hebben onder andere verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijs, strategisch grondgebruik, afvalverwerking, wegen en sociale voorzieningen (Williams en Wood, 1994). De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen counties en districts ligt niet vast en kan per gebied anders worden afgesproken.

De wijziging van de *Local Government Act* van 1985 voor Engeland en Wales had vooral gevolgen voor het bestuur van de stadsgewesten. In deze gebieden, waaronder Greater London, bestaat sindsdien nog maar één bestuurslaag, die van de *district councils*. Conflicten tussen de centrale overheid en de Greater London Region en de wens van de centrale conservatieve overheid om meer invloed uit te oefenen op de vaak door Labour gedomineerde grotere steden, zouden hiervoor de doorslag hebben gegeven.

De besluitvorming, die voorheen op stadsgewestelijk niveau plaatsvond, werd overgenomen door de regionale vertegenwoordigingen van de centrale regering. Daardoor nam de macht van het centrale bestuur aanzienlijk toe (Mastop et al., 1990). Recent zijn in deze Government Offices vier ministeries samengevoegd voor een meer gecoördineerde dienstverlening aan de regio. Deze ministeries, die eerder naast elkaar binnen deze diensten functioneerden, zijn die van *Environment* (Omgeving), *Education and Employment* (Onderwijs en Werkgelegenheid), *Trade and Industry* (Handel en Industrie) en *Transport* (Verkeer en Vervoer).

In Schotland vormt de *Local Government etc. (Scotland) Act* van 1994 de meest recente wetgeving waarop het lokale bestuur gestoeld is.

Een door de centrale overheid aangewezen *Local Government Commission* is momenteel verantwoordelijk voor de reorganisatie van lokale overheden. Bestaande counties en districts worden afgeschaft of samengevoegd om zo grotere 'single-tier' eenheden te vormen, waarin beide bestuursniveaus verenigd zijn. Engeland bestaat op dit moment uit 35 counties, 274 district councils in niet-grootstedelijke gebieden, 36 in grootstedelijke gebieden, 32 London boroughs, 14 *unitary authorities* (overheden waarin het district- en county-niveau zijn samengevoegd) en de City of London. Na de reorganisatie op 1 april 1998 zal Engeland uit 34 counties, 237 district councils and 34 unitary authorities bestaan. In Wales en Schotland is de reorganisatie

al op 1 april 1996 doorgevoerd. Wales heeft 22 unitary authorities en Schotland 32 (Foreign and Commonwealth Office, 1994). De gemeenteraad heeft de wettelijk opgelegde rol van lokale planningsautoriteit.

6.2 Ruimtelijke plansoorten en instrumentarium

Zoals eerder opgemerkt bestaan er verschillen tussen de diverse landen binnen Groot-Brittannië. Er zijn weinig vergelijkende studies voorhanden en bij internationale vergelijkingen beperkt men zich vaak tot Engeland en Wales. Voor deze beide landen gelden dezelfde wetten. Schotland heeft echter zijn eigen wetten, die niet wezenlijk anders zijn, maar in feite variaties op de wetten die voor Engeland en Wales gelden. De verschillen tussen Engeland, Wales en Schotland hebben, behalve op de wetten, betrekking op (semi)overheidsinstituties en het gevoerde beleid.

6.2.1 Engeland en Wales

Ruimtelijke ordening in Engeland is de verantwoordelijkheid van het *Department of the Environment, Transport and the Regions* (ministerie voor Omgeving, Transport en Regio's). Sinds medio juni 1997, na het aantreden van de Labour-regering, is dit de nieuwe naam van twee samengevoegde ministeries, het Department of the Environment en het Department of Transport. Voorheen was het Department of the Environment verantwoordelijk. In Wales valt de ruimtelijke ordening onder de Welsh Office.

Daarnaast zijn er de *quangos* (quasi administrative non-governmental organizations, waarover meer in par. 6.3), die een rol spelen bij de organisatie en financiering van stedelijke vernieuwing.

De ruimtelijke regelgeving en de plansoorten zijn gebaseerd op de *Town and Country Planning Act* (Wet op de ruimtelijke ordening) van 1990. Oorspronkelijk werd deze wet in 1947 ingevoerd, maar in 1971 en 1990 ingrijpend gewijzigd. Daarnaast zijn ook de *Local Government Planning and Land Act* (Wet op de lokale overheidsplanning en het lokale grondbeleid) van 1980 (zie par. 6.3) en de *Planning and Compensation Act* (Planning en compensatiewet) van 1990 van belang, evenals de gewijzigde Local Government Act van 1985, die voor wijzigingen in de bestuurlijke verhoudingen heeft gezorgd. Ten slotte werden in 1990 drie aanvullende wetten aangenomen, die betrekking hebben op gevaarlijke stoffen, natuurbeschermingsgebieden en monumenten (Reference Services, 1992).

Het Department of the Environment, Transport and the Regions is verantwoordelijk voor het nationale ruimtelijke beleid, voor zover daarvan sprake is. Door controle op lokale plannen heeft dit departement ook grote invloed op het lokale ruimtelijke beleid. Het zijn echter de gemeenten die de ruimtelijke ordening voor hun rekening nemen. In financieel opzicht zijn de gemeenten vooral afhankelijk van overheidsbijdragen; 85 procent van de gemeente-inkomsten is direct als subsidie afkomstig van de centrale overheid. Daarnaast is ook de onroerendgoedbelasting voor hen een

belangrijke inkomstenbron. De centrale overheid bepaalt het bedrag dat gemeenten via lokale belastingen en leningen mogen ontvangen (Rydin, 1993; Sievers en Keers, 1994).

Er bestaat geen nationaal ruimtelijk plan; het beleid wordt verwoord in beleidscirculaires, nationale en regionale richtlijnen (*Planning Policy Guidance Notes*, PPG's) en verscheidene rechtstreekse maatregelen. Zo vallen projecten die een bepaalde omvang te boven gaan, de zogenaamde projectbesluiten, per definitie onder de directe verantwoordelijkheid van de minister. Deze bezit ook de bevoegdheid om bepaalde aangelegenheden die van bovenlokaal belang worden geacht, naar zich toe te trekken ('*call-in*') en daarmee de lokale besluitvorming, bijvoorbeeld in het kader van een *local plan*, buiten spel te zetten. Er zijn behalve zeer algemene richtlijnen ook PPG's die betrekking hebben op het regionale niveau (zoals strategisch advies voor specifieke gebieden), op bepaalde sectoren (zoals voor grootschalige winkelvoorzieningen, volkshuisvesting enzovoort) of op bepaalde deelaspecten (zoals *Outdoor Advertisement Control*, *Enforcing Planning Control* enzovoort).

Als lokale planningsautoriteiten moeten de gemeenteraden een aantal wettelijk verplichte taken uitvoeren. Voor het lokale bestuur geldt het *development plan* systeem of de formele ruimtelijke plannen zoals we deze in het vervolg noemen. Hieronder vallen drie plansoorten: het *structure plan*, het *local plan* en het *unitary development plan* (UDP). Structure en local plans zijn van toepassing op niet-grootstedelijke gebieden, unitary development plans werden aanvankelijk geïntroduceerd voor de grootstedelijke gebieden.

De formele ruimtelijke plannen in Engeland en Wales werden door de Planning and Compensation Act van 1991 sterk gewijzigd. Zo werden districten en Nationale Parken verplicht gesteld om districtsomvattende local plans op te stellen, werd er een gestroomlijnd systeem voor de goedkeuring van het formele ruimtelijke plan ingevoerd en ging men uit van de veronderstelling dat ruimtelijke-orderingsbesluiten in overeenstemming zijn met het formele ruimtelijke plan, tenzij daartegen zwaarwegende overwegingen (zogenaamde *material considerations*) ingebracht kunnen worden.

Grootstedelijke gemeenten (*metropolitan districts*) en Londense wijken (London boroughs) zijn de enige planningsautoriteit voor hun eigen gebied. Hun taken en bevoegdheden omvatten het opstellen van een unitary development plan voor hun gebied, het besluiten over aanvragen voor bouwvergunningen voor nieuwe bouwprojecten en veranderingen van grondgebruik, en handhavingsacties tegen inbreuk op bouwvergunningsprocedures.

In niet-grootstedelijke gebieden zijn de ruimtelijke-orderingsbevoegdheden verdeeld tussen de county councils en de district councils. De counties zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het structuurplan (*structure plan*) en de local plans die zogenaamde county-zaken betreffen, zoals het verlenen van toestemming voor afvalstort en de delving van delfstoffen. Het plan bevat algemene richtlijnen voor de inrichting van het grondgebied van de county en vormt een kader voor de inhoud van de local plans.

De district councils zijn verantwoordelijk voor het opstellen van districtsomvattende local plans die alles behalve de county-zaken afdekken. Er zijn twee typen local plans: de eerste is het *district plan* of *general plan* dat het district geheel of gedeeltelijk afdekt. Ze staan ook als local plans bekend en geven de algemene basis voor development control. Een *subject* of *topic plan* is in feite een sectoraal plan waarbij een specifiek beleidsveld centraal staat. Voorheen bestond er ook een categorie *action area plan*, maar dergelijke action areas, die voor integrale (her)ontwikkeling of verbetering geselecteerd werden, kunnen nu ook in district plans worden aangegeven (Mastop et al., 1990; Reference Services, 1992; Rydin, 1993).

Unitary development plans werden geïntroduceerd na de afschaffing van de Greater London Council en de grootstedelijke county councils in 1986. Voorheen stelden deze een structuurplan op, terwijl de Londense boroughs en de grootstedelijke gemeenten de local plans opstelden. Sinds de Local Government Act van 1985 werden deze twee plansoorten in één UDP samengevoegd. De centrale overheid voorzag de lokale overheden eind 1989 in een PPG van strategisch advies over hoe zij deze UDP's konden opstellen. De UDP's moeten rekening houden met het strategisch regionale advies zoals de centrale overheid dat vastlegt in de Planning Policy Guidance Notes. Door deze wijzigingen had men in sommige grootstedelijke gebieden met meer dan tien jaar oude structuurplannen te maken, die uiteindelijk vervangen moesten worden door unitary development plans. De district councils moesten echter in de tussentijd doorgaan met het vervaardigen van local plans, die in overeenstemming moesten zijn met de verouderde structuurplannen (Mastop et al., 1990). Omdat unitary authorities in aantal toenemen, wordt ook het belang van de unitary development plans groter.

De formele ruimtelijke plannen zijn niet juridisch bindend. Voor elke (her)inrichting van de fysieke omgeving zijn een *planning permission* en een *building regulation approval* vereist. Deze worden afgegeven door de lokale planningsautoriteiten. De *planning permission* heeft betrekking op de planologische aspecten (functie, inpassing enzovoort), bij de *building regulation approval* worden de technische en veiligheidsaspecten in beschouwing genomen. Pas door afgifte van een *planning permission* en een *building regulation approval* worden juridisch bindende rechten en verplichtingen gevestigd.

6.2.2 Schotland

De Schotse wetgeving is in aparte wetten en verordeningen vastgelegd. De organisatie van de lokale overheid is verschillend van die in Engeland en Wales, hoewel de systemen grotendeels gelijk zijn. De verschillen in Schotland komen vooral tot uiting in de instituties en de instrumenten die ter beschikking staan. De Town and Country Planning Act werd voor Schotland in 1972 gewijzigd en de wijziging van 1990 in Engeland en Wales is in Schotland (nog) niet doorgevoerd. De wijziging van de bestuurlijke organisatie ligt vervat in de Local Government etc. (Scotland) Act van 1994.

Schotland heeft zijn eigen *National Planning Policy Guidelines* (NPPG's) en *Planning Advisory Notes* (PAN's). Het aantal dat jaarlijks uitkomt (ongeveer 20) is

veel groter dan in Engeland en Wales. Daar waren er in 1993 *in totaal* 21 operationeel (Bregman et al., 1993). In Schotland wordt door de centrale overheid veel meer inhoudelijk richting gegeven dan in Engeland en Wales (interview Hayton).

De Planning and Compensation Act van 1991 is wel van toepassing op Schotland, maar het Schotse systeem van formele ruimtelijke plannen werd hierdoor slechts ten dele beïnvloed, in tegenstelling tot dat in Engeland en Wales. Daarnaast kent Schotland het systeem van het in kennis stellen van aangrenzende eigenaren van de bouwvergunningsaanvraag, dat niet gehanteerd wordt in Engeland en Wales.

De economische achterstand van Schotland en de prioritering hiervan door de Europese Unie legt een nog sterkere nadruk op de economische ontwikkeling dan in Engeland al het geval is; *Scottish Enterprise* (zie par. 6.5.2.2) en de Europese fondsen spelen een belangrijke rol bij onder meer de financiering van stedelijk vastgoed.

Instrumenten als de *Urban Development Corporation* (UDC) en het *City Action Team* (CAT) zijn niet op Schotland van toepassing. Tot voor kort was er veel aandacht voor strategische regionale planning, maar ook in Schotland werd dit tussenniveau ontkracht. De planning is thans gebaseerd op onderlinge samenwerking tussen de nieuw gevormde unitaire overheden. Tot het begin van de jaren negentig hadden Schotse gemeenten nog vrij veel financiële armslag, terwijl Engeland en Wales toen al met bezuinigingen te maken hadden.

6.3 Ruimtelijk beleid

In tegenstelling tot Nederland kent Groot-Brittannië geen politieke cultuur van compromissen. Het gehanteerde politieke kiesstelsel maakt dat de politieke kleur geheel kan verschieten bij verkiezingen. Er is geen sprake van coalities tussen politieke partijen, die vaak een geleidelijker verschuiving van beleid met zich brengen. Zo werden, toen Thatcher met de Conservatieven in 1979 aan de macht kwam, veel wetten afgeschaft of aangepast en structuren opgeheven. Ook het Britse stedenbeleid maakte grote veranderingen door. De centrale overheid stelde vele honderden nieuwe publieke organisaties en quangos in, waarvan het bestuur door de minister wordt ingesteld en waarvan de beleidsuitvoering buiten de politieke en bureaucratische procedures blijft (Spaans, 1997).

De ontwikkeling van de Britse steden stond in de jaren tachtig in het teken van de economische herstructurering. De conservatieve regering getroostte zich veel inspanningen om de grote steden mee te laten profiteren van de groei van de nationale economie (Kreukels en Salet, 1992). De Conservatieven waren van mening dat de problemen in Britse steden waren ontstaan door de vlucht van de private sector. Redenen hiervoor waren volgens hen het rigide lokale ambtenarenapparaat en de inflexibele arbeidsmarkt.

Niet alleen het economisch herstel, maar ook de vele rellen in de in sociaal-economische zin achtergebleven steden bewezen de sociale noodzaak om met gezwinde spoed in achtergebleven gebieden te investeren. Vaak ging het om grootschalige wijken die

in de zestiger en zeventiger jaren waren gebouwd en waar hoge werkloosheid heerste. Het rijksbeleid was er sterk op gericht om in samenwerking met marktpartijen projecten tot stand te brengen. Er werden daarom instrumenten zoals de Urban Development Corporation en de *Enterprise Zone* geformuleerd, waarbij publiek-private samenwerking hoog in het vaandel stond. Mede vanwege de conflicten tussen de conservatieve centrale overheid en de veelal door Labour gedomineerde lokale overheden, ging de centrale overheid ook allianties aan met het lokale bedrijfsleven om een marktgeoriënteerd economisch beleid te bereiken. Aan het einde van de jaren tachtig werd zo in nagenoeg alle Britse steden een uitgebreid netwerk van publiek-private verhoudingen tot stand gebracht, waarin tevens betrekkelijk zelfstandige ontwikkelingscorporaties en investeringsmaatschappijen een actieve rol speelden (Kreukels en Salet, 1992). In het ruimtelijk beleid lag de nadruk sterk op economisch beleid; grote projecten werden onder meer uitgedrukt in het aantal nieuwe banen die zij konden opleveren.

In de nationale planningsrichtlijnen die de centrale overheid publiceert, worden geen prioriteiten voor steden of regio's aangegeven. Het Britse systeem kent momenteel een systeem, waarbij gemeenten of allianties van partijen voorstellen voor de financiering van projecten in concurrentie moeten indienen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het toekennen van financiering aan projecten in het kader van City Grant, City Challenge, Garden Festivals, nationale musea enzovoort. Door het competitie-element is financiering van dergelijke projecten eenmalig en worden gemeenten gedwongen op een creatieve wijze financieringsbronnen bijeen te brengen.

6.3.1 Engeland en Wales

De eerste initiatieven voor stedelijk beleid werden aan het eind van de jaren zestig ondernomen. Het belangrijkste programma was het *Urban Programme*, dat in 1981 en 1985 werd herzien en waarvan in 1991 de *Urban Programme Reform* werd gepubliceerd. Het Urban Programme was een traditionele vorm van beleidsvoering, waarbij centrale overheidsfondsen aan de lokale overheden ten goede kwamen. Het programma was vooral sociaal van karakter en was erop gericht om met name de kansarme groepen te laten profiteren van de stedelijke veranderingen. De veranderingen, die in de Urban Programme Reform werden doorgevoerd, hadden vooral betrekking op verbetering van het management en de prijs-kwaliteitsverhouding. Het Urban Programme, dat onder de Socialisten was ingevoerd, overleefde de komst van de conservatieve regering waarschijnlijk door de rellen in 1980-81.

Gedurende de jaren tachtig trad er een wijziging op in de aandacht van de centrale overheid op het gebied van stedelijk beleid. Van samenwerking met de lokale overheid via de 58 aangewezen Urban Programme-gebieden verschoof het accent naar beleid dat via door de private sector en de centrale overheid in het leven geroepen quangos en specifieke ambtenarenteams moest worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de City Action Teams, de *Task Forces* en de Urban Development Corporations.

In 1985 zette het Department of the Environment de City Action Teams op en in 1986 de Task Forces. Beide hadden nauwelijks een eigen budget en waren gericht op

de verbetering van management, coördinatie en gebruik van fondsen, inclusief die van het Urban Programme. De CAT's en Task Forces werkten op het lokale niveau, bouwden relaties op tussen lokale overheden, vrijwilligersorganisaties, lokale gemeenschappen en de private sector, en konden, waar nodig, in- en externe conflicten van lokale overheden oplossen (Atkinson en Moon, 1994).

De centrale overheid onder Thatcher experimenteerde met beleidsinitiatieven die eigen ad-hoc-planningsprocedures kenden buiten de gebruikelijke procedures om. Een daarvan was het concept van de Urban Development Corporations, dat startte met de London Docklands Development Corporation. Deze nieuwe initiatieven werden ingesteld op basis van de Local Government Planning and Land Act van 1980. UDC's werden door de centrale overheid opgelegd en ontnamen lokale overheden hun taken op het gebied van ruimtelijke ordening en stedelijke investering voor een specifiek gebied voor een bepaalde periode. De UDC's opereerden in of in de nabijheid van binnenstedelijke gebieden, en moesten een belangrijke rol spelen in de economische revitalisering. De doelstelling van de UDC's was het op gang brengen en versnellen van het proces van economisch herstel in achtergebleven gebieden. De centrale overheid benoemde het bestuur en kende een bedrag voor de vastgestelde periode toe, dat eventueel jaarlijks kon worden bijgesteld. De UDC's werden grotendeels bemenst vanuit de private sector.

Aanvankelijk werd door de UDC's niet tot nauwelijks met lokale overheden samengewerkt. De eerste UDC's hadden betrekking op uitgestrekte gebieden; de latere zoals Manchester waren geringer in omvang. Later werd de samenwerking met de lokale overheid beter en werd de inbreng vanuit de lokale bevolking in acht genomen. Dit concept werd opgevolgd door bijvoorbeeld City Challenge, waarbij coalities van lokale overheden, private sector en vrijwilligersinstanties voorstellen kunnen indienen voor de sociale, economische en ruimtelijke versterking van stadsdelen. Eigen initiatief en samenwerking op lokaal niveau zijn nu belangrijker dan in de tijd van de UDC's. City Challenge werd in 1991 gelanceerd en kwam mede voort uit het hervormde Urban Programme. Samenwerking tussen de lokale overheid, de gemeenschap, de private sector en de vrijwilligerssector staat hierin voorop. De fondsen die voor dit initiatief werden gebruikt, waren niet nieuw maar werden afgeroomd van andere programma's. De toenmalige minister Heseltine, die het instrument introduceerde, wilde lokale creativiteit stimuleren en zag competitie daarbij als essentieel. Door dit competitie-element kreeg de centrale overheid meer zeggenschap over de wijze waarop de fondsen verdeeld werden. De eerste projecten richtten zich voornamelijk op infrastructuur, omgevingsingrepen en het geschikt maken van bouwterreinen (door het eventueel slopen, saneren van de bodem en bouwrijp maken) ten behoeve van de private sector.

Behalve UDC's werden de vereenvoudigde regimes van de Enterprise Zone en de *Simplified Planning Zone* ingesteld, die beide eveneens op grond van de Local Government, Planning and Land Act van 1980 werden geïntroduceerd. De Enterprise Zone had als doel om industriële ontwikkelingen te stimuleren. Voordelen voor bedrijven die er zich vestigden, waren vrijstelling van de belasting voor niet-

huishoudens aantrekkelijke belastingtarieven op investeringen en een vereenvoudigd ruimtelijk-orderingsstelsel, waarbij de planningsautoriteiten gebruik konden maken van verkorte procedures om vergunningen te verlenen. De Simplified Planning Zone werd als instrument gepresenteerd om gebieden aan het soms rigide ruimtelijke-orderingssysteem te onttrekken; het aantrekkelijke belastingregime gold niet voor deze gebieden. Van de Simplified Planning Zone is echter nauwelijks gebruik gemaakt. De gebieden zijn over het algemeen groter dan die van de Enterprise Zone. Beide instrumenten worden voor een periode van tien jaar ingesteld en zijn op geheel Groot-Brittannië van toepassing (Newman en Thornley, 1996; Stoker, 1989).

Een ander subsidie-instrument dat de centrale overheid instelde, betrof de National Garden Festivals, die elke twee jaar plaatsvinden. Het eerste Garden Festival werd in 1984 in Liverpool georganiseerd. De National Garden Festivals moesten de private sector interesseren om grond aan te kopen in stedelijke-vernieuwingsprojecten-in-uitvoering (Atkinson en Moon, 1994).

Lange tijd werd er gebruik gemaakt van subsidiefondsen waarvan sommige nu zijn samengevoegd in het *Single Regeneration Budget*. Voorbeelden hiervan zijn de *Derelict Land Grant*, de *Urban Regeneration Grant* en de *Urban Development Grant*. De laatste twee werden in 1988 samengevoegd in de *City Grant*. Deze subsidie was bedoeld om steun te verlenen aan private investeringsprojecten in achtergebleven stedelijke gebieden, die zonder steun geen doorgang konden vinden. De private sector kon hiertoe direct, buiten de lokale overheid om, steun aanvragen bij het Department of the Environment.

In 1996 werd de *Housing Grants, Construction and Regeneration Act* (Wet op de subsidies, bouw en herstructurering in de volkshuisvesting) aangenomen. De voorgestelde beleidswijzigingen waren niet groot en waren ook hier gericht op een efficiëntere en effectievere uitvoering van het overheidsbeleid voor stedelijke vernieuwing. Centraal stond het *Single Regeneration Budget*, een subsidieprogramma dat twintig stedelijke vernieuwingsprogramma's vanuit vijf ministeries samenvoegde in Engeland. Ook werden bevoegdheden aangepast met betrekking tot het *Estates Renewal Challenge Fund* in Engeland, het *Strategic Development Fund* in Wales en het *Rural Partnership Fund* in Schotland. In Engeland werd *English Partnerships* aangewezen om de stedelijke vernieuwing uit te voeren, in Wales was dit de *Welsh Development Agency*. De organisatie English Partnerships werd, na de afschaffing van de UDC's, in 1993 opgericht als de *Urban Regeneration Agency* (zie ook par. 6.5.2.2).

Tegelijkertijd met de instelling van het Single Regeneration Budget werden drie Engelse steden (Londen, Birmingham en Manchester) uitgenodigd om binnen het experimentele City Pride-initiatief, een ontwikkelingsvisie voor de lange termijn op te stellen om beter richting te kunnen geven aan publieke en private investeringen (Le Galès en Mawson, 1994).

6.3.2 Schotland

Schotland heeft zijn eigen National Planning Policy Guidelines, die door de Scottish Office worden uitgegeven. Het instrument van de Urban Development Corporation is niet op Schotland van toepassing. Wel heeft het de instrumenten van de Enterprise Zone en de Simplified Planning Zone.

Schots stedelijk beleid werd halverwege de jaren zestig geïntroduceerd om de ongunstige situatie van Schotse steden op sociaal, economisch en omgevingsgebied te verbeteren. Sinds 1969 is het Schotse Urban Programme het hoofdprogramma voor de verbetering van het stedelijk gebied.

In 1988 werd het beleidsdocument *New Life for Urban Scotland* gepubliceerd. Het bepaalde de aard van de stedelijke problematiek en bevestigde eerdere maatregelen die door de diverse instanties waren opgezet. Behalve de al eerder opgerichte samenwerking voor het *Glasgow Eastern Area Renewal* (GEAR) project, werden op basis van dit document ook samenwerkingsinitiatieven (*Urban Partnerships*) opgezet voor Glasgow, Paisley, Edinburgh en Dundee (Rydin, 1993). Veel van deze initiatieven werden genomen door de *Scottish Development Agency*, het huidige Scottish Enterprise (zie ook par. 6.5.2.2). Schotland had al veel ervaring met de samenwerking tussen diverse instanties op het gebied van de stedelijke problematiek. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de werkwijze in Urban Development Corporations in Engeland en Wales, speelden in Schotland vanaf het begin de lokale belangen een grote rol en konden ook lokale organisaties hun inbreng hebben (Lloyd en McCarthy, 1997).

In 1993 evalueerde het Scottish Office het beleid voor stedelijke vernieuwing en kwam tot de conclusie dat het Urban Programme en het beleid van de Urban Partnership-gebieden effectief waren geweest. Op grond daarvan werd besloten dat elementen uit de aanpak voor de Urban Partnership-gebieden voor het gehele Urban Programme van toepassing zouden moeten zijn. Dit gebeurde in het *Programme for Partnership*, waarin de *Priority Partnership Areas* (PPA's) werden opgenomen. De keuze voor deze gebieden was op competitiebasis. Een variant hierop vormden de *Regeneration Programmes* voor kleinere gebieden met een minder grote achterstand (Lloyd en McCarthy, 1997).

Terwijl het stedelijke beleid in geheel Groot-Brittannië vooral gebaseerd is op concurrentie voor centrale-overheidsfinanciering en samenwerking tussen publieke en private partijen, zijn er toch enkele specifiek Schotse elementen te onderscheiden. Hiertoe behoren de leidende rol van lokale overheden, de poging om een zekere mate van consensus te bereiken tussen centrale en lokale overheidsdiensten en tussen private en publieke organisaties, de nadruk op strategie, de nadruk op zowel lokale behoeften als mogelijkheden, en de grote mate van inbreng van de lokale gemeenschap (Lloyd en McCarthy, 1997).

6.4 Grondbeleid

Tot het aantreden van de conservatieve regering in 1979 drukte de overheid een sterk stempel op het grondbeleid. Veel grond kwam in eigendom van gemeenten om zo de bouw van sociale-huurwoningen te kunnen sturen. Met dit grondbeleid stond de Britse overheid twee doeleinden voor:

- controle op de planning en uitvoering van stedelijke ontwikkelingen;
- controle op de ontwikkelingen van de grondprijs.

Veel grond deze in deze periode in bezit kwam van lokale overheden, is nog steeds hun eigendom.

Onteigening van grond vindt via de *Compulsory Purchase Order* (PCO) plaats. Deze is in een aantal wetten opgenomen, waaronder de *Town and Country Planning Act*. Het toekomstige gebruik van te onteigenen grond moet altijd gerechtvaardigd worden en schadeloosstelling vindt gewoonlijk plaats op basis van de marktwaarde. De *Planning and Compensation Act* van 1991 bracht hierin in zoverre verandering, dat onder bepaalde omstandigheden ook een premie boven de marktwaarde gegeven kan worden (Williams en Wood, 1994).

De conservatieve regering van 1979 erfde een aantal potentieel bruikbare beleidsinstrumenten van de voorgaande Labour-regering; het schafte er enkele af, behield andere en paste de rest aan. De *Community Land Act* uit 1975 werd direct afgeschaft, omdat deze gezien werd als de vertegenwoordiger van een ongewenste ideologie. Een algemeen doel van deze wet was om ruimtelijke ordening op een meer integrale wijze aan te pakken. De wet gaf de lokale overheden de mogelijkheid om, ter facilitering van de verwachte ruimtelijke ontwikkelingen in de komende tien jaar, grond aan te kopen voor de waarde van dat moment. Gemeenten zouden dan de grond in eigendom verkopen als het woningbouw betrof, maar zouden deze in erfpacht uitgeven als het commerciële en industriële doeleinden betrof. De waardevermeerdering van de grond zou zo aan de gemeente toekomen. De wet werd echter nooit geheel geïmplementeerd vanwege de grote financiële consequenties. Ook het tarief van de *Development Land Tax* uit 1975 werd onmiddellijk verlaagd. Dit was een belasting op de waardevermeerdering van grond. Tegenwoordig is er geen aparte belasting meer en wordt waardevermeerdering van grond gevoegd bij het overige bedrijfsinkomen (Williams en Wood, 1994).

Het grondbeleid van de jaren tachtig kwam vooral neer op het niet interveniëren in de grondmarkt. De ideologische context sloeg altijd in het voordeel van de marktsector door. De jaren tachtig was een periode van zowel economische stagnatie als snelle groei (Spaans et al., 1996).

In combinatie met het grondbeleid dat veranderde ten gunste van de private sector, bracht de centrale overheid veranderingen aan in het systeem van de formele planfiguren, die gemeenten efficiënter en effectiever moesten doen werken. Deze maatregelen waren erop gericht om de private sector in het ontwikkelingsproces te ondersteunen en de marktsector kwam dan ook steeds meer als belangrijke partij

naar voren. Dit had zijn uitwerking op de grondmarkt. De prijzen begonnen te stijgen toen deze beleidsveranderingen effect begonnen te sorteren. In combinatie met de goede markt voor koopwoningen, verdubbelden de grondprijzen in de periode 1986-1988 (Department of the Environment, 1995) en steeg de grondspeculatie (Spaans et al., 1996).

6.5 Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed

6.5.1 Inleiding

In 1990 werd er in alle bouwsectoren een terugval verwacht in de bouwactiviteit. In 1988 bedroeg het totale bouwvolume in totaal £ 33,3 miljard; hiervan nam de woningbouw 43 procent voor zijn rekening (48 procent nieuwbouw en 52 procent renovatie en onderhoud), de private utiliteitsbouw 39 procent, de publieke utiliteitsbouw 5 procent en de grond-, weg- en watersector 13 procent (Reitsma et al., 1990b).

Het beeld van Britse instituties die bij de financiering van publiek stedelijk vastgoed betrokken zijn, verschilt van dat in de overige drie landen binnen dit onderzoek. Groot-Brittannië kent geen banken waarin overheden (lokaal of centraal) aandeelhouder zijn (geweest). Wel bestaat de *Public Works Loan Board*, een niet-ministerieel schatkistdepartement (*non-ministerial exchequer department*), dat geld leent aan *local authorities* op basis van toestemming van het Department of the Environment of de Treasury (zie ook par. 6.5.2.1).

Zoals we eerder aangaven zijn gemeenten voor een groot deel (ongeveer 85 procent) afhankelijk van directe financiering vanuit de centrale overheid. De overige 15 procent van hun inkomsten ontvangen zij via de gemeentebelastingen (Rydin, 1993). De directe overheidsfinanciering wordt de *Rate Support Grant* (RSG) genoemd en is mede afhankelijk van het aantal inwoners, de bevolkingsopbouw, werkloosheidscijfers enzovoort. In het bedrag wordt rekening gehouden met de vijfjaarlijkse beleids- en programmadocumenten van een aantal sectoren zoals transport, onderwijs en gezondheidszorg. Deze worden elk jaar bijgewerkt. Binnen het totale bedrag is een gemeente redelijk vrij om met posten te schuiven, maar in de praktijk is er zodanig bezuinigd op het lokale budget dat die vrijheid er nauwelijks meer is. Hoewel gemeenten door de bezuinigingen op het lokale niveau van 'local authorities' meer tot 'local administrations' zijn geworden, en in sterkere mate afhankelijk zijn van de centrale fondsen, waardoor ze minder macht hebben bij het lokale ontwikkelingsproces, kunnen zij nog steeds een belangrijke positie hebben. Zo kunnen zij een centrale rol spelen bij de financiële montage van projecten door meer financieringsbronnen aan elkaar te koppelen. Niet alle gemeenten zijn hierin even creatief; Sheffield wordt als voorbeeld van een creatieve gemeente gezien. Omdat deze gemeente niet altijd even succesvol was in het verkrijgen van centrale-overheidsfondsen, moest zij wel andere externe bronnen vinden om ontwikkelingen te financieren. Birmingham is daarentegen veel minder creatief. Dit hangt samen met de lokale politieke cultuur (interview Henneberry). Tot aanvullende financierings-

bronnen kunnen ook de Structuurfondsen gerekend worden, die de Europese Commissie toekent voor regionale ontwikkeling.

Voor projectfinanciering kunnen er grofweg vier typen spelers worden onderscheiden: de centrale overheid, de quangos, die door de centrale overheid gevoed worden, de projectontwikkelaars, banken en investeerders, en de particuliere fondsen. Het veld van de actoren die bij de financiering van stedelijk vastgoed met een publiek karakter betrokken zijn, is tamelijk gefragmenteerd.

6.5.2 De spelers op de publieke vastgoedmarkt

6.5.2.1 Centrale overheid

Gemeenten zijn voor een groot deel afhankelijk van de centrale overheid voor de financiering van stedelijk vastgoed met een publiek karakter. Hoewel gemeenten officieel zelf kapitaal kunnen lenen voor investeringen bij een aantal banken die hiertoe door de *Bank of England* zijn goedgekeurd, maken zij hiervan slechts beperkt gebruik; vaak hebben deze leningen ook een korte-termijnkarakter. 80 procent van de leningen door local authorities vindt plaats via de Public Works Loan Board. Deze instelling dateert al vanuit 1793 en valt sinds 1980 onder de *National Investment and Loans Office*. Dit is een niet-ministerieel schatkistdepartement (*non-ministerial exchequer department*) dat leningen voor investeringen als infrastructuur zoals wegen of bruggen, openbare voorzieningen en conversie van verouderde gebouwen in kantoorruimte verstrekt. De lenende instantie moet toestemming hebben van het Department of the Environment of de Treasury, maar de Public Works Loan Board is wel onafhankelijk van deze departementen. Omdat een goedkeuringsbrief voldoende is, heeft de Board geen inzicht in het type projecten waarvoor de leningen gebruikt worden (interview Thompson).

Het huidige functioneren van de Board is gebaseerd op de *National Loans Act* (Wet op de nationale leningen) van 1968 en aanpassingen hierop in de *Finance Act* (Wet op de financiën) van 1990. Onder local authorities vallen onder andere de diverse lokale overheden, havenbedrijven, personenvervoerautoriteiten, politieautoriteiten en in beperkte mate woningcorporaties. De leningen hebben over het algemeen een looptijd variërend van 1 tot 10 jaar en de rente is lager dan de marktrente. De hoogte van de lening is mede afhankelijk van quota die aan de local authorities worden toegedeeld. Vanaf april 1994 is het quotum waarop local authorities in Engeland en Wales recht hebben, de som van de *Basic and Supplementary Credit Approvals* gebruikt in dat jaar, en de terugbetalingen van de geleende som van de Public Works Loan Board voor dat jaar. In Schotland is dit de som van de *Capital Consent Allocations* gebruikt in dat jaar, en de terugbetalingen van de geleende som van de Public Works Loan Board voor dat jaar min de voorziene schuldaflossing (National Investment and Loans Office, ongedateerd). Een twaalfkoppig bestuur, dat voor ongeveer de helft uit ambtenaren van lokale overheden bestaat en voor de andere helft uit financiële specialisten, bepaalt of aanvragers recht hebben op de lening. In het financiële jaar 1996 werd voor £ 6.575 miljoen aan leningen uitgegeven (Public Works Loan Board, 1997).

Op dit moment verwacht de centrale overheid veel van het *Private Finance Initiative* (PFI), dat in 1992 door de Treasury werd ingevoerd. Het is een van de hoofdinstrumenten van de overheid geworden om publieke voorzieningen te leveren die kosteneffectiever zijn en van een hogere kwaliteit. De overheid heeft sinds het begin van de jaren tachtig door privatisering en uitbesteding de overheidsactiviteiten geleidelijk aan teruggebracht. Publieke voorzieningen als wegen, ziekenhuizen en gevangenissen zullen nu grotendeels via de PFI-methode gefinancierd worden. Maar ook overheidskantoren vallen binnen de mogelijkheden (*Private Finance Initiative*, 1997). Het doel van het PFI is om de private sector directer te betrekken bij het ontwikkelen en beheren van deze voorzieningen, die de overheid als vitaal beschouwt. Daarbij is de publieke sector voorwaardenscheppend en houdt zij de gebruikersbelangen in het oog. Ook gemeenten kunnen sinds april 1995 directer betrokken worden bij PFI-overeenkomsten (*Chancellors's speech*, 1997; *Competition and the Private Finance Initiative*, 1997; Hart, 1996). De overheid bepaalt welke voorzieningen via deze methode worden uitgezet bij de private sector. Deze moet de voorziening ontwerpen, bouwen, financieren en beheren; dit wordt de DBFO-benadering genoemd (*Design, Build, Finance, Operate*) (*Private Finance Initiative*, 1997).

De werkwijze voor bijvoorbeeld een nieuw ziekenhuis is als volgt: op lokaal niveau bepaalt de 'local health authority' dat er een nieuw ziekenhuis gebouwd moet worden. Hiertoe wordt een voorstel samengesteld, dat aan het verantwoordelijke ministerie wordt voorgelegd. Op centraal niveau, in het geval van een ziekenhuis het Department of Health, wordt bepaald of het voorstel kan participeren in het PFI. Nadat in bilateraal overleg tussen de centrale en lokale overheid een definitief voorstel is opgesteld, wordt een openbare aankondiging gepubliceerd, waarin projectontwikkelaars worden uitgenodigd om het ziekenhuis te ontwikkelen. Omdat er nog slechts enkele projecten onder het PFI zijn uitgevoerd en hierover tamelijk geheimzinnig wordt gedaan, bestaat er geen helder inzicht in de actoren die op de uitnodiging reageren. Over het algemeen zullen vooral projectontwikkelaars worden geselecteerd. Banken zullen niet direct worden verkozen, wel kunnen zij indirect een rol spelen bij het verstrekken van krediet aan de ontwikkelaar.

De terugbetaling door de overheid aan de projectontwikkelaar vindt plaats op basis van een constructie die vergelijkbaar is met de *sale and lease back*-constructie (zie ook par. 6.5.4). De projectontwikkelaar krijgt een garandeerde huur waarin rekening wordt gehouden met een bepaald winstpercentage (interview Henneberry).

Eind november 1996 was er voor een totaalbedrag van £ 7.197,50 miljoen aan PFI-projecten goedgekeurd, waarvan het merendeel in Engeland (£ 7.065,50 miljoen) (Simpkins, 1997). De centrale overheid had hoge verwachtingen van dit programma, maar er zijn nog maar weinig projecten daadwerkelijk van start gegaan. Over het algemeen wordt dit toegeschreven aan de enorme bureaucratie rond het programma. De nieuwe Labour-regering heeft overigens al aangegeven door te willen gaan met het *Private Finance Initiative* (interview Henneberry).

De Europese Commissie heeft een aantal subsidieprogramma's ingesteld die het inhalen van de achterstand van een aantal typen gebieden binnen de Europese Unie moeten vergemakkelijken. Een groot aantal stedelijke gebieden in Groot-Brittannië kan van deze faciliteit gebruikmaken.

6.5.2.2 Quangos

Quangos (quasi administrative non-governmental organizations) spelen een rol bij de organisatie en financiering van stedelijke vernieuwing. Deze organisaties worden ingesteld door de centrale overheid. De fondsen komen direct van de centrale overheid evenals een deel van de controle op het functioneren. Iedere quango heeft een eigen bestuur waarin zowel de publieke als de private sector vertegenwoordigd is. Het bestuur is verantwoordelijk voor het benoemen van nieuwe leden. De quangos zijn geen verantwoording schuldig aan het Parlement en worden onttrokken aan het democratisch proces.

Engeland

De Urban Development Corporations werden in de vorm van quangos gegoten. Ze kregen hun financiering rechtstreeks van de centrale overheid. Na de afschaffing van de UDC's werd in 1993 English Partnerships opgericht als de Urban Regeneration Agency. Het is een nationaal opererende organisatie, waarvan het budget deel uitmaakt van het Single Regeneration Budget. Het voegt drie programma's samen: City Grant, Derelict Land Grant en het voormalige budget van English Estates. English Estates was in de jaren dertig opgericht als instrument in de beteugeling van de massale werkloosheid. De organisatie was verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van industriële bedrijfsruimte in regio's met hoge werkloosheid. Op deze wijze konden nieuwe bedrijven aangetrokken en opgestart worden.

Het huidige English Partnerships is een quango en richt zich onder andere op een flexibeler en geïntegreerder aanpak van stedelijke-herstructureringsprojecten. De hoofddoelstellingen zijn economische ontwikkeling, het bevorderen van de werkgelegenheid en de verbetering van deze gebieden om een betere leefkwaliteit voor de lokale bevolking te bereiken (English Partnerships, ongedateerd). De uitvoering blijft echter, in tegenstelling tot de UDC's, in handen van de lokale partijen. In principe fungeert English Partnerships ook als 'makelaar' voor het samenbrengen van financiers voor stedelijke projecten. Hierbij zijn ook buitenlandse partners van harte welkom. Het jaarlijkse nationale budget van English Partnerships is ongeveer £ 240 miljoen (interview Gill).

Het *Estates Renewal Challenge Fund* werd in november 1995 aangekondigd en beschikt voor een periode van drie jaar over £ 300 miljoen. De organisatie verantwoordelijk voor dit fonds is een quango. De doelstelling is om de (vrijwillige) verkoop van gemeentelijk bezit van slechte kwaliteit aan nieuwe eigenaren, zoals woningcorporaties, te faciliteren; dit heeft vooral betrekking op woningen. Bij verbetering wordt gebruik gemaakt van een mix van private en publieke financiering. De subsidies worden in concurrentie toegewezen.

Wales

In Wales is een aantal instituties actief in de stedelijke en economische vernieuwing, waarvan de Welsh Development Agency de belangrijkste is. De organisatie beheert subsidieprogramma's, waaronder ook de fondsen voor 'derelict land' en de programma's *Landscape Wales* en *Urban Development Wales* (Rydin, 1993).

Het belangrijkste overheidsprogramma voor stedelijke vernieuwing is het Strategic Development Fund. De minister voor Wales heeft aangekondigd dat de financiën en verantwoordelijkheid om de gelden toe te wijzen onder dit programma naar de gemeenten zouden moeten gaan. Een nieuw programma voor Wales zou in 1997-98 geïntroduceerd moeten worden onder de naam *Challenge Fund*, en zou op grotere projecten betrekking moeten hebben.

Daarnaast wees de minister de Welsh Development Agency aan als de institutie die het *Urban Investment Grant*-programma in Wales moest uitvoeren per 1 oktober 1996.

Schotland

In Schotland is Scottish Enterprise de grootste organisatie die actief is in stedelijke en economische vernieuwing; deze opereert via 13 *Local Enterprise Companies*. Een van de grootste is de *Glasgow Development Agency*. Het totale jaarbudget van Scottish Enterprise is ongeveer £ 400 miljoen. De drie nationale doelstellingen zijn de verbetering van de fysieke bedrijfsinfrastructuur, het beschikbaar maken van oude, ongebruikte industriële terreinen voor woningbouw en het herstellen van oud, verlaten industrieel gebied voor alternatief gebruik. In dat kader subsidieert Scottish Enterprise de financiering van infrastructuur, bedrijventerreinen en telecommunicatie.

Een andere organisatie, die vooral betrokken is bij in de volkshuisvesting, is *Scottish Homes*. Deze organisatie is, behalve bij de woningen zelf, ook betrokken bij de verbetering van de woonomgeving in brede zin. Zowel Scottish Enterprise als Scottish Homes werken veel samen met lokale overheden en stemmen hun beleid in specifieke gebieden op elkaar af.

Algemeen

De organisaties Scottish Enterprise, de Welsh Development Agency and English Partnerships zijn gelijksoortige organisaties. Scottish Enterprise is voortgekomen uit de Scottish Development Agency en heeft zich vanuit een organisatie met een sterke nadruk op investeringen in vastgoed ontwikkeld tot een veel bredere organisatie. De verwachting is dat ook English Partnerships (dat ook het voormalige English Estates heeft opgenomen) en de Welsh Development Agency zich breder zullen ontwikkelen, waarbij er minder aandacht zal zijn voor investeringen in de fysieke bebouwde omgeving (interview Henneberry). English Partnerships zal wel vastgoed-georiënteerd blijven, maar de fondsen die hiertoe beschikbaar worden gesteld, zullen afnemen en meer gemengd van karakter worden. De organisaties zijn alle drie betrokken bij gemengde financiering en financiering waarbij de onrendabele top van

de investeringen wordt gesubsidieerd (in Engeland wordt dit *gap financing* genoemd, in Schotland is dit de *LEG-UP financing*) (interview Henneberry).

6.5.2.3 Projectontwikkelaars, banken en overige investeerders

De belangrijkste instituties die in de Britse onroerendgoedmarkt investeren, zijn instituties als pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, *quoted property companies*, *private property companies* en buitenlandse investeerders (Geddes, 1994). Zij zijn echter vooral betrokken bij beleggingen in commercieel vastgoed zoals commerciële kantoorruimte, winkelvoorzieningen enzovoort, niet zozeer in de ontwikkeling ervan. Buitenlandse investeerders zijn sinds het eind van de jaren tachtig belangrijker geworden op de Britse onroerendgoedmarkt. Zowel 1989 als 1990 waren daarbij piekjaren. Het overgrote deel van deze buitenlandse investeringen is en was gefinancierd op basis van schuldfinanciering (*debt financed*), vaak tot 100 procent van de verwervingskosten. De leningverstrekkende bank kan ook aanvullende zekerheden en garanties van de lener eisen in diens eigen land, waarbij het hoge niveau van de lening wordt gebruikt om de lener bepaalde belastingvoordelen te bieden met betrekking tot huurinkomsten (Geddes, 1994).

Banken zijn nooit direct betrokken bij de ontwikkeling van stedelijk vastgoed en onderhouden geen directe relaties met gemeenten. Als er al een relatie is, is deze indirect via de projectontwikkelaars die bij banken kapitaal lenen voor de investering. Groot-Brittannië kent ook geen banken die gespecialiseerd zijn in de financiering van stedelijk vastgoed. Als zij op basis van analyse ervan uitgaan dat een project winstgevend kan zijn, zullen zij hierin investeren. Wel heeft een bank als *Crédit local de France* een dochter in Groot-Brittannië, *CLF Municipal Bank*. Deze richt zich vooral op de financiering van de socialewoningmarkt, maar is ook actief in de onderwijssector (studentenhuisvesting en universiteitsgebouwen).

Tijdens de hausse in de vastgoedmarkt in 1971-73 waren bijna alle banken, waaronder ook grote zoals *Northwest*, *Midlands* en *Lloyds*, bij commercieel vastgoed betrokken, zowel nieuwbouw als doorverkoop. Hun doelstelling was daarbij kortetermijnbelegging, tot de verkoop van het vastgoed na ontwikkeling of waardevermeerdering. Toen de vastgoedmarkt echter instortte aan het einde van de jaren zeventig, bleven veel banken door de sterke waardedalingen met onverkoopbaar vastgoed zitten en zagen zij zich genoodzaakt zich zeer voorzichtig op deze markt te bewegen (interview Henneberry; Reid, 1982).

Omdat Londen een financieel wereldcentrum is, zijn de grote '*clearing*' banken vooral georiënteerd op de mondiale markt; de mondiale financiële trends hebben een grote invloed op het karakter van lokale vastgoedcycli (interview Henneberry).

Projectontwikkelaars kunnen het kapitaal dat zij nodig hebben voor de ontwikkeling van vastgoed, lenen van banken. Zij kunnen dit, als zij beursgenoteerd zijn, ook van de beurs halen. Als het kleinere projecten betreft, zijn er ook projectontwikkelaars die de ontwikkeling financieren uit eigen middelen.

6.5.2.4 Particuliere fondsen

Hoewel particuliere fondsen slechts een beperkte rol spelen in de aanvullende financiering van stedelijk vastgoed met een publiek karakter, zijn ze vanwege het feit dat zij in andere landen nauwelijks bekend zijn, toch interessant.

Groot-Brittannië kent sinds jaar en dag vele liefdadigheidsfondsen die projecten met een publiek karakter subsidiëren, het zogenaamde paternalistische Britse kapitaal. Groot-Brittannië heeft altijd een zeer sterke niet-gouvernementele non-profit sector gehad, die vrijwillig gemeenschapsactiviteiten en zelforganisatie ter hand nam (interview Harding). Het kent sinds lang vele *trusts* en fondsen zoals de loterijfondsen. Alle loterijen worden door de overheid gecontroleerd; zij bepaalt wie de loterij mag opzetten, de beheerder aanstelt, besluit welk deel van de opbrengsten aan de beheerder toekomt en welk deel ter beschikking komt van de overheid in de vorm van algemene fondsen. Ook bepaalt zij welk deel van de opbrengsten, en in welke verhouding, geoormerkt wordt voor diverse doeleinden als kunst en cultuur, sport, recreatie-activiteiten, welzijn en gezondheidszorg, behoud van monumenten enzovoort. Veel vrijwilligersorganisaties, maar ook gemeenten, dienen in concurrentie voorstellen in voor deze loterijgelden. In 1995 werd een nieuwe Nationale Loterij opgezet om geld voor de overheid bijeen te brengen ter financiering van grote projecten die het jaar 2000, het nieuwe millennium, moeten markeren. Voor elke loterij is een commissie aangesteld om het geld toe te wijzen aan ingediende projecten.

Een *trust* is een typisch Angelsaksisch rechtsbegrip. Het is een juridische constructie, gericht op het beheer van vermogen en gebaseerd op het beginsel van goed vertrouwen. In het economisch verkeer handelt de beheerder meestal als eigenaar (National Trust, 1995). Zo zijn er vele *Building Preservation Trusts*, die het herstel en de eventuele functieverandering van monumenten en historisch belangrijke gebouwen, gebieden en objecten financieren. Sommige *trusts* ontvangen ook geld van de overheid, andere zijn geheel afhankelijk van particuliere giften.

6.5.2.5 Chartered surveyors en architecten

Groot-Brittannië kent de *chartered surveyors*, die in veel andere landen vaak niet als aparte beroepsgroep bekend is. In elke fase van het vastgoedontwikkelingsproces kan hun advies worden ingeroepen. Zij zoeken bijvoorbeeld nieuwe functies voor gebouwen die herontwikkeld moeten worden, bereiden grondonteigening voor, zoeken daarbij andere actoren zoals architecten, projectontwikkelaars en financiers, rekenen de bouwkosten van bouwplannen uit enzovoort (interview Laurie). Vaak spelen zij ook een rol bij de ontwikkeling van publiek vastgoed. Door hun functie als intermediair hebben zij goed inzicht in de mogelijkheden van financiering van dergelijke vastgoedprojecten.

Een andere methode die lokale overheden hanteren bij de ontwikkeling van publiek stedelijk vastgoed, is het uitschrijven van een prijsvraag voor een bepaald project. Dit kan variëren van de herontwikkeling van een afzonderlijk gebouw tot museum, tot de ontwikkeling van een gebied met verschillende functies. Soms worden inzendingen gevraagd van een architect in combinatie met een projectontwikkelaar, waarmee vaak de kans op uiteindelijke realisatie vergroot wordt.

6.5.3 Publiek-private samenwerking

Uit het voorgaande bleek al dat in Groot-Brittannië de inbreng van de private sector in de implementatie van het ruimtelijk beleid sinds het begin van de jaren tachtig steeds groter werd. Er bestaan geen samenwerkingsverbanden die gebaseerd zijn op specifieke hiertoe ontwikkelde wetgeving, zoals in Frankrijk. Aanvankelijk was er nauwelijks sprake van echte samenwerking; de Urban Development Corporations bijvoorbeeld zetten een bepaalde strategie uit, waarop de private sector kon reageren. De UDC kon meer algemene voorzieningen (infrastructuur-, omgevingsprojecten enzovoort) die de locatie voor de private sector aantrekkelijk maakten, op eigen initiatief ontwikkelen en financieren, en onrendabele private projecten bijfinancieren. Pas in het begin van de jaren negentig kwam de nadruk sterker te liggen op samenwerking tussen de diverse sectoren (publiek, privaat en vrijwilligers), die in samenwerking en in concurrentie met andere steden projectvoorstellen indienden. Vaak bleek deze initiële samenwerking, in eerste instantie in het kader van slechts een projectvoorstel, zelfs in de een of andere vorm voort te duren als het voorstel niet gehonoreerd werd.

6.5.4 Overheidsgebouwen en infrastructuur

Vanwege de krappe marges binnen het budget van lokale overheden, hebben deze weinig mogelijkheden om kapitaal te lenen voor bijvoorbeeld de bouw van kantoorruimte voor eigen gebruik. De enige mogelijkheid die zij hebben om geld voor een langere termijn te lenen, is de Public Works Loan Board. Veelal wordt daarom kantoorruimte gehuurd, maar soms wordt ook een creatieve manier bedacht om op een bepaalde locatie kantoorruimte van een bepaalde standaard te ontwikkelen. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om een contract af te sluiten waarin de gemeente zich voor een bepaald aantal jaren als gegarandeerde huurder vastlegt; in feite is dit ook de wijze waarop aanvankelijk het Haagse stadhuis gefinancierd werd. Een andere mogelijkheid is om te adverteren en projectontwikkelaars uit te nodigen een dergelijk gebouw te ontwikkelen. Omdat er sprake is van concurrentie tussen projectontwikkelaars, kan de gemeente de private sector behoorlijk beïnvloeden wat het eindproduct betreft. Ook zijn er initiatieven zoals die in Sheffield. Hier wordt met aanvullende financiering (Europese financiering uit het Structuurfonds, loterijfondsen) een projectontwikkelaar gezocht om een kantooruitbreiding van het stadhuis uit de jaren zeventig in het centrum van de stad te vervangen door nieuwbouw, in ruil waarvoor de ontwikkelaar grond tot zijn beschikking krijgt voor een private ontwikkeling (interview Henneberry).

Sinds het begin van de jaren tachtig zijn veel infrastructuurvoorzieningen zoals water, gas, elektriciteit en telecommunicatie geprivatiseerd. Ook de railinfrastructuur is inmiddels geprivatiseerd in Groot-Brittannië. Financiering van deze voorzieningen heeft hier dus geen publiek karakter meer. Alleen de wegen vallen nog onder de verantwoordelijkheid van de publieke sector (interview Henneberry). Als dit bijvoorbeeld snelwegen, tunnels betreft, kunnen deze hetzij direct door de overheid, hetzij volgens de Private Finance Initiative-methode gefinancierd worden.

6.5.5 Ontwikkeling van bedrijventerreinen

De sale and lease back-constructie werd tot de komst van de conservatieve regering in 1979 gehanteerd bij de ontwikkeling van kleine bedrijfseenheden. Financiering was mogelijk door de lokale belastingen licht te verhogen of met een projectontwikkelaar in zee te gaan. De gemeente gaf in dat geval vaak de grond uit in langdurige erfpacht en nodigde een projectontwikkelaar uit om het terrein (inclusief de gebouwen) te ontwikkelen. In ruil daarvoor betaalde de gemeente een gegarandeerde huur aan de ontwikkelaar en droeg de gemeente het risico om huurders te vinden voor de gebouwen. Gewoonlijk konden gemeenten hiermee ook winst maken. Door de bezuinigingen na de komst van de Conservatieven, kregen gemeenten nauwelijks meer de gelegenheid zich op directe wijze in dergelijke projecten te mengen. Zo werd ook het wettelijke kader gewijzigd, waardoor het onmogelijk werd voor gemeenten om een gegarandeerde huur aan projectontwikkelaars te bieden (interview Henneberry).

6.6 Samenvatting

Groot-Brittannië omvat drie landen (Engeland, Wales en Schotland), maar vormt geen federatieve staat. Engeland wordt bestuurd door de centrale overheid, Schotland en Wales door gedeconcentreerde centrale overheidsdiensten, die geleid worden door de minister voor Schotland respectievelijk Wales, die ook in het kabinet in Londen zitting hebben. Engeland en Wales vallen onder dezelfde wetgeving, voor Schotland gelden eigen wetten, die over het algemeen niet sterk verschillen van die voor Engeland en Wales. Groot-Brittannië heeft geen grondwet en de bevoegdheden van overheid en burger zijn volledig gebaseerd op wetten die aangenomen zijn door het parlement.

Oorspronkelijk bestonden er in Engeland en Wales counties en districts en gedurende korte tijd stadsgewesten. De stadsgewesten werden geheel afgeschaft, zodat de centrale overheid meer macht kreeg. Counties waren opgedeeld in districts, waarbij grofweg counties taken voor het landelijk gebied en districts taken voor het stedelijk gebied hadden. Momenteel vindt er een hervorming van het lokale bestuur plaats, waarbij veel counties en districts tot unitaire overheden worden samengevoegd. Ook de plansoorten waarvoor een bepaald overheidsniveau verantwoordelijk is, veranderen hiermee. Oorspronkelijk hadden de lagere overheden de beschikking over een structuurplan (counties) en een local plan (districts). De unitaire overheden die nu behalve in de grootstedelijke gebieden, ook in andere stedelijke gebieden worden ingesteld, zijn verantwoordelijk voor het unitary development plan, dat beide voorgaande plannen verenigt. De centrale overheid brengt richtlijnen voor ruimtelijke planning uit, waaraan lagere overheden zich moeten houden of die als suggestie kunnen dienen bij de implementatie van de lokale verantwoordelijkheden.

Concurrentie tussen lokale overheden en samenwerking tussen publieke en private partijen staan voorop bij de centrale overheid. Aanvankelijk parachuteerde de centrale overheid initiatieven die het lokale overheidsniveau compleet passeerden, zoals de Urban Development Corporation, de Enterprise Zone en de Simplified

Planning Zones. Later werd hierop teruggekomen door lokale overheden, in combinatie met private partijen en vrijwilligersorganisaties, projectvoorstellen te laten indienen, die in concurrentie met andere voorstellen beoordeeld worden. Hoewel de Urban Development Corporations als publiek-private samenwerkingsvorm worden gezien, is hiervan pas echt sprake als er gezamenlijke voorstellen binnen bijvoorbeeld het City Challenge-programma worden ingediend.

Kenmerkend voor de Britse situatie zijn de quangos, instituties die een belangrijke rol spelen in de financiering van vastgoedprojecten en die zich totaal onttrekken aan het democratisch proces. De organisatievorm van de Urban Development Corporations was hier al een voorbeeld van, evenals de machtige organisaties English Partnerships, Welsh Development Agency en Scottish Enterprise. Naast de projectfinanciering door de centrale overheid op basis van concurrerende voorstellen, is deze vorm van financiering essentieel voor niet-rendabele projecten. Een programma dat de laatste tijd aan belang wint, is het Private Finance Initiative. Dit is gebaseerd op het sale and lease back-principe. Private partijen worden uitgenodigd om vastgoed dat voorheen exclusief een overheidstaak betrof, tegen een lease-bedrag te ontwikkelen en te beheren.

Groot-Brittannië kent, in tegenstelling tot de andere drie onderzoekslanden, geen institutionele banken. Wel beschikt zij over de Public Works Loan Board, waar na toestemming van de centrale overheid lokale overheden tegen een gunstig tarief voor een langere periode geld kunnen lenen voor investeringen. Er zijn geen commerciële banken die specifiek in de financiering van publiek vastgoed gespecialiseerd zijn.

Ten slotte kent Groot-Brittannië fondsen die grotendeels door particulieren worden bijeengebracht. Een voorbeeld zijn de vele loterijfondsen die voor allerlei sectoren kunnen worden ingezet (cultuur, sport, welzijn enzovoort).

VERGELIJKENDE SAMENVATTING

Tot slot van de studie worden in dit hoofdstuk de meest in het oog springende kenmerken van de vier onderzoekslanden kort samengevat en naast elkaar gezet op het gebied van de bestuurlijke opbouw, ruimtelijke planning en ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed. De indeling is dezelfde als gebruikt in de vier hoofdstukken over deze landen.

7.1 Bestuurlijke opbouw

Wat de bestuurlijke opbouw betreft vertonen Duitsland en België vrij sterke overeenkomsten en nemen Frankrijk en Groot-Brittannië elk een meer eigen plaats in. Duitsland als federatieve staat met een grote mate van autonomie voor de afzonderlijke overheidsniveaus, weet zich op dit vlak sinds enige jaren in het gezelschap van België, dat de afgelopen decennia via een viertal staatsvormingsronden een vergaand proces van federalisering heeft doorgemaakt waarvan het einde mogelijk nog niet eens bereikt is. Decentralisatie van macht staat in beide landen centraal. Groot-Brittannië, waarvan Engeland, Wales en Schotland deel uitmaken, is geen federatieve staat. De macht is gelegen bij de centrale overheid. Frankrijk is een eenheidsstaat waar, ondanks enkele decentralisatie-initiatieven in 1982 en 1986, een aanzienlijk deel van de macht nog steeds gelegen is bij de centrale overheid. Waarschijnlijk is Groot-Brittannië van de vier landen nog het meest centralistisch georganiseerde land: de lokale overheden zijn er sterk afhankelijk van de centrale overheid.

In België bevinden zich onder de federale staat drie gewesten: het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarnaast functioneren drie (taal)gemeenschappen: de Nederlandstalige, de Franstalige en de Duitstalige gemeenschap. De gewestelijke bevoegdheden bevinden zich vooral op het materiegebonden vlak (zoals economie en ruimtelijke ordening). De bevoegdheden van de gemeenschappen liggen voornamelijk op het persoonsgebonden vlak (onderwijs, volksgezondheid en cultuur). Het Vlaamse gewest en de Nederlandstalige gemeenschap zijn feitelijk samengegaan in de Vlaamse gemeenschap. Het Vlaamse en het Waalse gewest tellen

elk vijf provincies; het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen enkele. Het laagste bestuursniveau wordt gevormd door de gemeenten. Tijdens het federaliseringsproces zijn vooral veel taken en bevoegdheden van het nationaal naar het gewestelijk niveau overgeheveld. Op het gebied van grondgebruik en vastgoedontwikkeling zijn het vooral de gemeenten die een belangrijke rol spelen. Waarschijnlijk zullen in de nabije toekomst verdere staatsvormingen volgen, al was het maar om de onvermijdelijke kinderziekten te verhelpen zoals de nog gebrekkige coördinatie en afstemming tussen de gewesten.

Duitsland kent een iets ingewikkelder bestuurlijke opbouw. In beginsel worden er drie bestuursniveaus onderscheiden, die elk over een grote mate van autonomie beschikken. Dit zijn de federale staat (Bund), de 16 deelstaten (Länder) en de steden en gemeenten (Städte und Gemeinden). Tussen het niveau van de gemeenten en de deelstaten bevinden zich nog twee administratieve lagen, te weten de regio's (Regierungsbezirke, alleen in de grotere deelstaten), en de zogenaamde gemeentelijke verbanden (Kreise). De federale staat, de deelstaten en de steden en gemeenten beschikken over constitutioneel vastgelegde autonomie. De regio's beschikken weliswaar over eigen taken en verantwoordelijkheden, maar vallen officieel onder de verantwoordelijkheid van de deelstaten. De gemeentelijke verbanden ontfermen zich over publieke taken die de competentie van een (kleine) gemeente overstijgen. Voor bepaalde taakgebieden leggen zij verantwoording af aan de regio's of, indien deze niet voorkomen, aan de deelstaten. In relatie tot grondgebruik en vastgoedontwikkeling zijn de steden en gemeenten het belangrijkste bestuursniveau. Het geheel is vrij complex en bureaucratisch, maar functioneert over het algemeen goed.

In tegenstelling tot de andere drie landen is Frankrijk een echte unitaire staat. Onder de centrale overheid ressorteren de regio's, departementen en gemeenten. Tussen de regio's, departementen en gemeenten bestaan geen hiërarchische verhoudingen; zij hebben eigen bevoegdheden en opereren naast elkaar zonder aan elkaar verantwoording te hoeven afleggen. De centrale overheid oefent intussen wel een vrij strenge controle uit over de beleidsvoering van de andere drie niveaus. Ongeveer de helft van de inkomsten van de lokale overheden wordt gevormd door de opbrengsten uit lokaal geheven belastingen. Een belangrijk ander deel is afkomstig van de centrale overheid. Dat geeft deze overheid, ondanks de in de jaren tachtig doorgevoerde decentralisatie van bevoegdheden, nog een aanzienlijke machtspositie.

Naast de vier genoemde bestuursniveaus bestaan er in de (groot)stedelijke gebieden nog bovengemeentelijke bestuurlijke samenwerkingsverbanden, de zogenaamde communautés urbaines. Tenslotte kennen vier grote steden (verplicht) arrondissementen met een eigen burgemeester. De belangrijkste niveaus zijn de centrale overheid, de gemeente en, als hiervan sprake is, de communauté urbaine.

De burgemeester heeft in Frankrijk in vergelijking tot de situatie in de andere landen aanzienlijk meer macht omdat hij meer functies tegelijk kan bekleden. De nieuwe regering-Jospin zal hier mogelijk paal en perk aan gaan stellen.

Groot-Brittannië is het enige land van de vier dat geen grondwet heeft en waarin de relaties tussen overheidsniveaus alleen zijn vastgesteld in wetten, die worden uitgevaardigd door het Parlement.

In Groot-Brittannië verschilt de bestuurlijke organisatie enigszins per land. Engeland en Wales vallen onder dezelfde wetgeving en kennen twee bestuursniveaus: het nationale en het lokale. Het regionale niveau werd hier in 1985 afgeschaft. Het centrale gezag beschikt echter wel over regionale kantoren. In Schotland bestond tot 1 april 1996 een sterke regionale overheid. Deze is nu nog slechts gebaseerd op samenwerking tussen de lokale overheden. Veel macht is nog steeds geconcentreerd bij de centrale overheid, die via de overheidsbijdragen ook nog eens voor 85 procent van de gemeentelijke inkomsten zorgt.

De wettelijke grondslag voor de lokale overheden is in Engeland en Wales gelegen in de Local Government Act van 1972, die in 1985 voor het laatst ingrijpend is gewijzigd. Op het lokale niveau functioneren de zogenaamde county councils en district councils. Deze zijn vergelijkbaar met respectievelijk de provincies en de gemeenten in Nederland. De grootstedelijke gebieden (stadsgewesten) kennen sinds 1985 alleen nog maar het niveau van de district councils. Besluitvorming die eerder op stadsgewestelijk niveau plaatsvond, is overgenomen door de regionale vertegenwoordiging van de centrale regering. De door de centrale overheid aangewezen Local Government Commission maakt op dit moment plannen om per 1 april 1998 in Engeland de huidige splitsing op lokaal niveau in county en districts councils op te heffen en deze te laten samensmelten tot grotere instituties van één niveau, de zogenaamde unitary authorities. Over het lokale grondgebruik en vastgoedontwikkeling beslist de gemeenteraad of district council. Voor Schotland is de wettelijke grondslag de Local Government etc. (Scotland) Act van 1994. In 1996 werden de regio's afgeschaft en werden de districts of gemeenten zodanig heringedeeld dat er nu minder districts zijn en dat deze voor de taken van beide niveaus verantwoordelijk zijn.

Tabel 7.1 **Overzicht bestuursniveaus**

Duitsland	België	Groot-Brittannië	Frankrijk
Federale overheid	Federale overheid	Centrale overheid	Nationale overheid
Deelstaten	Gewesten en Gemeenschappen	Engeland, Wales en Schotland	Regio's
Regio's	Provincies		Departementen
Gemeentelijke verbanden	-	Stadsgewesten	Communautés Urbaines
Steden en Gemeenten	Gemeenten	Gemeenten	Gemeenten Arrondissementen

7.2 Ruimtelijke plansoorten en instrumentarium

De ruimtelijke plansoorten en de daaraan verbonden ruimtelijke instrumenten verschillen aanzienlijk per land, zowel naar omvang en complexiteit als naar aard en bedoeling. Karakterisering en lopen van het enigszins verbrokkelde maar volop in beweging zijnde Belgische systeem, via het overzichtelijke en hiërarchische Duitse systeem, naar het complexe Franse en het vrij minimaal geworden Britse systeem. Terwijl er in de meeste landen op lokaal niveau meer dan één plansoort bestaat, koerst het Britse systeem naar een plansoort die beide integreert.

In de diverse landen zijn verschillende, soms tegengestelde ontwikkelingen gaande. Zo poogt de publieke sector in België haar historisch zwakke greep op de ruimtelijke ontwikkeling te versterken, nu de open ruimte dankzij de ongebreidelde suburbanisatie wel erg schaars wordt en de stedelijke problematiek steeds hoger op de politieke agenda komt. In Duitsland daarentegen ligt de nadruk op het ontlasten van de in financiële nood verkerende (lokale) overheden en het stroomlijnen van de bureaucratie, wat vooral gebeurt via deregulering en het overlaten van planningstaken aan de private sector. In Frankrijk is met de decentralisatie een verschuiving van macht ingezet, die waarschijnlijk nog niet is afgerond. De nationale overheid richt zich op de economische planning en het bijspijkeren van achtergebleven stedelijke gebieden, terwijl gemeenten eerder de economisch interessante projecten ondernemen. In Groot-Brittannië staan privatisering, concurrentie tussen gemeenten en samenwerking tussen publieke, private en vrijwilligersorganisaties op het gebied van de ruimtelijke ordening, hoog in het vaandel van de centrale overheid. De sterke greep die de publieke sector voorheen op de ruimtelijke ordening had, is daarmee sterk afgekald. In alle landen geldt dat het planologische instrumentarium steeds beter wordt afgesteld op samenwerking met de private sector.

Ruimtelijke ordening in België was tot voor kort verankerd in de Wet op de Stedebouw van 29 maart 1962, die voorzag in een uitgebreid en hiërarchisch stelsel van ruimtelijke plannen. In de praktijk bleven de planningsinspanningen steken bij het eerst onder centraal en later onder gewestelijk toezicht opstellen van 48, heel België bedekkende gewestplannen, en het hier en daar op lokaal niveau opstellen van gemeentelijke plannen van aanleg. In Vlaanderen is de wet van 1962 nog steeds van kracht, al staat deze op de nominatie te worden vervangen door een nieuw planningsdecreet. In Wallonië (1984 en 1989) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1992) is dit al gebeurd. In Vlaanderen wordt gestreefd naar richtinggevende structuurplanning op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau, aangevuld met een stelsel van bindende uitvoerende plannen en verordeningen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is gekozen voor een stelsel van kaderstellende ontwikkelingsplannen, aangevuld met bestemmingsplannen op zowel gewestelijk als gemeentelijk niveau. Wallonië ontwikkelt een stelsel waarin op gewestelijk niveau een gewestelijk streekplan, herziene gewestplannen uit de oude situatie en algemene verordeningen gaan functioneren, en waarin op gemeentelijk niveau nieuw te ontwikkelen gemeentelijke structuurschema's, de bijzondere plannen van aanleg uit de oude situatie en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen een plaats gaan krijgen.

De ruimtelijke ordening in Duitsland, inclusief die op lokaal niveau (Bauleitplanung), is met name wettelijk verankerd in het Baugesetzbuch. Hierin zijn ook tal van specifieke plan- en ontwikkelingsinstrumenten vastgelegd, die bedoeld zijn om met bepaalde situaties als stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing en publiek-private-samenwerking efficiënter om te gaan. Het Baugesetzbuch is een federale wet, die per deelstaat wordt aangevuld met het Landesplanungsgesetz.

Het stelsel van ruimtelijke plannen is duidelijk hiërarchisch geordend. Op federaal niveau worden in het Bundesraumordnungsgesetz en het Bundesraumordnungsprogramm de grote lijnen uitgezet. De deelstaten geven hieraan invulling in een Landesentwicklungsprogramm en een Landesentwicklungsplan, waarbij de laatste een uitwerking en visualisatie van de eerste is. Deze deelstaatplannen vormen vervolgens weer het kader voor plannen op het niveau van de regio's, de zogenaamde Regionalpläne of Gebietsentwicklungspläne. Deze plannen nemen in toenemende mate een belangrijke plaats in de hiërarchie in. Op lokaal niveau functioneert de twee-eenheid Flächennutzungsplan en Bebauungsplan, die kan worden vergeleken met het in Nederland gebruikte koppel structuur- en bestemmingsplan. Het Bebauungsplan is bindend voor burger en overheid. De overige plannen zijn dat slechts voor de overheid.

Het Franse planningstelsel is wettelijk vooral gebaseerd op de Code de l'Urbanisme et de l'Habitation en de Loi d'Oriantation Foncière. De eerstgenoemde wordt aangepast als er nieuwe wetten, verordeningen en bestuursmaatregelen uitkomen. De Loi d'Oriantation Foncière vormt het formele kader voor de diverse plansoorten. Ook zijn hierin de verantwoordelijkheden van de bestuursniveaus op het gebied van de ruimtelijke ordening vastgelegd, evenals de regelingen over de verhoudingen tussen deze niveaus.

De belangrijkste planningsinstrumenten zijn het Schéma Directeur (SD), het Plan d'Occupation des Sols (POS) en de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC). Het SD wordt op bovengemeentelijk niveau opgesteld en is vergelijkbaar met een structuurplan; sinds de decentralisatie is het niet meer verplicht. Het POS vormt voor de gemeente het noodzakelijke kader om over direct werkende instrumenten te beschikken zoals het onteigenen van grond en het toekennen van bouwvergunningen. Voor de ontwikkeling van een bepaald stedelijk gebied is een ZAC nodig. Dit is een nadere uitwerking van het POS. Het POS is het algemeen bindende grondgebruiksplan.

In Frankrijk maakt men sinds de decentralisatie in steeds grotere mate gebruik van het contractplanningssysteem. Tussen nationale overheid en lagere overheden worden in een meerjarig contract de beleidsdoeleinden en de financiële verplichtingen vastgelegd, zodat hiermee zekerheid wordt geschapen voor andere actoren.

In Groot-Brittannië gelden voor Engeland en Wales andere wetten dan voor Schotland. De twee typen wetten verschillen echter niet drastisch van elkaar. De ruimtelijke regelgeving is gebaseerd op de twee versies van de Town and Country Planning Act. Daarnaast zijn voor Engeland en Wales de Local Government Planning and

Land Act van 1980 en de Planning and Compensation Act van 1990 met name van belang en voor Schotland de Local Government etc (Scotland) Act van 1994.

De centrale overheid verwoordt haar ruimtelijk beleid in planningsbeleidsnotities. Op lokaal niveau bestaan er drie soorten ruimtelijke plannen. De counties beschikken over structuurplannen, de districts over local plans en de unitaire overheden over unitary development plans. Deze laatste verenigen de twee eerste plannen in één document. Deze plannen zijn niet bindend voor de burger. Dit is de bouwvergunning die op basis van het local plan wordt afgegeven, echter wel.

7.3 Ruimtelijk beleid

Het ruimtelijke beleid in de vier landen kent zowel sterke overeenkomsten vanwege de grotendeels vergelijkbare problematiek, als opvallende verschillen vanwege afwijkende ruimtelijk-economische structuren en uiteenlopende politieke grondidealen. Zo kennen de vier landen elk hun grote steden met geijkte problemen als stedelijk verval, onveiligheid en congestie. Ook bestaat overal hetzelfde spanningsveld tussen stedelijke uitbreiding en suburbanisatie enerzijds en de wens tot behoud van natuur en open ruimte anderzijds. Verder moeten alle landen zich staande zien te houden in dezelfde Europese en mondiale economie. Tegelijkertijd echter kent bijvoorbeeld het Ruhrgebied in Duitsland vanwege zijn monofunctionele industriële achtergrond wezenlijk andere problemen dan bijvoorbeeld het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met zijn overdadige vraag naar kantoorruimte als gevolg van de daar gevestigde Europese instellingen. Bovendien is het Duitse ruimtelijke beleid, veel sterker dan het Franse of Britse beleid, gericht op het gelijktrekken van bestaande regionale sociaal-economische verschillen vanwege de egalitaire idealen die ten grondslag liggen aan de Duitse politiek. Het Britse beleid is juist gericht op concurrentie tussen steden.

Een algemene (beleids)trend is dat de publieke en de private sector de handen ineen slaan bij de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid. Wellicht is men hiermee in Groot-Brittannië en Frankrijk het verst gevorderd, maar Duitsland volgt snel en ook in België dringt het besef door dat samenwerking loont.

Ruimtelijk beleid in België is vooral een taak van de gewestelijke overheden. De federale overheid heeft zijn handen van de ruimtelijke ordening afgetrokken en de lagere overheden dienen zich in hun ruimtelijke (beleids)plannen en daden te voegen naar het op hoger niveau geformuleerd beleid. In Vlaanderen wordt in het Ontwerp Ruimtelijk Structuurplan (1996) ingezet op het tegengaan van verdere verstedelijking en versnippering van het landschap via gebundelde deconcentratie. De problematiek in de steden wordt aangepakt door vooral het woon- en leefklimaat te verbeteren en de leegstand en het verval tegen te gaan.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt prioriteit gegeven aan het versterken van de woonfunctie in de stad om de vlucht van vooral de meer kapitaalkrachtigen naar de omliggende gemeenten tegen te gaan. Ook het bevorderen van de werkgelegenheid krijgt veel aandacht. De overheid wil hier duidelijk meer invloed uitoefenen

op de lokalisering van economische bedrijvigheid en wil van de private sector een grotere bijdrage aan publieke en sociale voorzieningen afdwingen.

In Wallonië spelen op een iets kleiner schaalniveau vergelijkbare zaken als in Vlaanderen en Brussel, met als verschil dat Wallonië zich meer dan de andere regio's op buiten het eigen grondgebied gelegen stedelijke centra moet richten en dat het met een grotere, verouderde industriële erflast zit.

Het Duitse ruimtelijke beleid is traditioneel gericht geweest op het verminderen van regionale sociaal-economische verschillen. Ging het vroeger om de verschillen tussen Noord- en Zuid-Duitsland, sinds de hereniging staat het verkleinen van de verschillen tussen voormalig West- en Oost-Duitsland centraal. Daarnaast is er, gevoed door de relatief magere economische prestaties van de afgelopen jaren, een beleidsspeerpunt bijgekomen dat inzet op de algemene versterking van de concurrentiepositie van Duitsland in Europees en mondiaal verband. Op regionaal en lokaal niveau wordt veelal eenzelfde versterking van de concurrentiepositie nagestreefd, met als verschil dat niet het buitenland de concurrentie vormt, maar eerder de naburige gemeente of regio. In de deelstaat Noordrijn-Westfalen, waarop in het onderzoek de nadruk heeft gelegen, richt men zich mede vanuit de genoemde achtergrond op het herstructureren en herbesteden van de vele verouderde en niet meer gebruikte staal- en mijnbouw-industrieterreinen. Hierbij, en ook bij binnenstedelijke ontwikkelingen ziet de overheid zich vanwege de financiële nood steeds vaker genoodzaakt tot samenwerking met de private sector.

Het Franse naoorlogse ruimtelijk beleid was behalve op wederopbouw ook gericht op groei van de regio's opdat de sterke dominantie en groei van Parijs afgezwakt zou worden. Hiertoe werden métropoles d'équilibre aangewezen. Ondanks dit beleid blijft Parijs verreweg de grootste stedelijke regio, met op grote afstand Lyon als tweede.

De decentralisatie die in de jaren tachtig werd ingezet, had sterke invloed op het lokale initiatief. De centrale overheid bleef verantwoordelijk voor de sociaalewoningbouw en voor de sociaal-economisch achtergebleven stedelijke gebieden. Ook speelt zij via DATAR een rol in studies over de concurrentiepositie van Franse steden en regio's binnen Europa. Door een splitsing aan te brengen in beleidsverantwoordelijkheid tussen de zwakkere stedelijke gebieden, die vaak wat perifeer gelegen zijn, en de rest van de stad, ontstaat er in beleidsvoering een scheiding tussen deze gebieden en de sociaal-economisch sterkere gebieden. Terwijl de private sector nauwelijks kan worden geïnteresseerd om in de herstructurering van deze zwakkere gebieden te participeren, lukt het gemeenten en communautés urbaines relatief eenvoudig een Société d'Economie Mixte met private partijen op te zetten voor een economisch interessant gebied. Deze in de wet verankerde samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen heeft een grote invloed op het lokale ruimtelijke beleid.

De scheiding in beleidsvoering tussen de nationale en gemeentelijke overheden heeft men enigszins ondervangen door in de Contrats de Ville de gezamenlijke beleidsdoelstellingen vast te leggen.

In Groot-Brittannië werd in het begin jaren van de tachtig, toen de conservatieve regering met Thatcher als premier aan de macht was, het stedelijk beleid drastisch omgegooid. De uitgaven van de publieke sector moesten sterk omlaag en de private sector moest meer betrokken worden in de implementatie van het ruimtelijk beleid. Concurrentie en privatisering werden sleutelbegrippen. Er werd sterk bezuinigd op de lagere overheden en terwijl in andere landen een decentralisatie te zien was, werd in Groot-Brittannië de centrale overheid juist machtiger. In Schotland was tot april 1996 nog een sterk regionaal niveau aanwezig geweest. Na de afschaffing ervan werd ook hier de invloed van de centrale overheid (Scottish Office) groter. Aanvankelijk stelde de centrale overheid op eigen houtje de instrumenten vast. Omdat de centrale overheid van mening was dat het lokale niveau niet effectief en efficiënt functioneerde, werd dit niveau hierbij volkomen gepasseerd. Na verloop van tijd werd echter lering getrokken uit de opgedane ervaringen van het niet bij het ruimtelijk beleid betrekken van de lokale overheid en bevolking. Het initiatief voor voorstellen moet nu van onderaf komen, waarbij samenwerking met andere partijen voorop staat.

7.4 Grondbeleid

Grondbeleid wordt wel gezien als een belangrijk sturingselement in de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Zeker in de jaren zestig en zeventig, toen in veel landen grote uitbreidingswijken met veel socialewoningbouw tot stand kwamen, werden er in verschillende landen instrumenten ontwikkeld die het de overheid eenvoudiger moesten maken om over bouwgrond te beschikken. Met de verschuiving van de aandacht in de jaren tachtig van de publieke naar de private sector, veranderde ook vaak de invalshoek waarmee men het grondbeleid bezag.

In België is veel grond in bezit van particulieren en is van een actief publiek grondbeleid nooit echt sprake geweest. Parallel aan de behoefte tot een sterkere greep op de ruimtelijke ontwikkeling, ontwikkelt zich nu bij de overheid de behoefte tot het voeren van een actiever grondbeleid en een daaraan aangepast instrumentarium. Naast een beter gebruik van de bestaande instrumenten (grondbestemmings- en onteigeningsbevoegdheid, kredieten voor grondverwerving voor sociale doeleinden), wordt wel geopperd om aanvullende fiscale en/of subsidiëringinstrumenten te ontwikkelen en bijvoorbeeld een voorkeursrecht tot koop voor de overheid.

In Duitsland speelt de overheid een actievere rol op de grondmarkt. Hoewel de grond voor het overgrote deel in handen is van particulieren, beweegt de overheid zich, veelal in de persoon van speciaal voor dat doel opgerichte Grundstücksfondsen of Grundstücksentwicklungsgesellschaften, actief op de grondmarkt om bijvoorbeeld terreinen op te kopen, te prepareren voor ontwikkeling en weer van de hand te doen. Een belangrijke trend van de afgelopen jaren is dat de lokale overheden zich, vanwege hun benarde financiële positie, in rap tempo ontdoen van hun grondbezit. De wet scheidt onder bepaalde omstandigheden de mogelijkheid om af te dwingen dat

winsten die worden behaald uit grondontwikkeling, worden aangewend voor ontsluitingsdoeleinden of andere infrastructurele aangelegenheden.

Frankrijk heeft sinds de ontwikkeling van de villes nouvelles een aantal sterke instrumenten ontwikkeld om grond aan te kopen en te financieren. Voor de ontwikkeling van deze nieuwe steden werden speciale publieke organisaties opgezet die een actief grondbeleid voerden. Franse gemeenten hebben nooit een actief grondbeleid waarin bijvoorbeeld lang van tevoren grote hoeveelheden grond werden gekocht, nagestreefd. Door het voorkeursbeleid en de onteigeningsmogelijkheden was hiertoe ook geen noodzaak.

Lagere overheden beschikken over instrumenten om de ontwikkeling van grond financieel te belasten om (elders) openbare voorzieningen te kunnen financieren. Voorbeelden zijn de Taxe Locale d'Equipement en het Programme d'Aménagement d'Ensemble. Ook bestaat er een wettelijk instrument voor stedelijke herverkaveling zodat eigenaren van onroerend goed gezamenlijk een project kunnen realiseren. Grond in erfpacht in stedelijk gebied komt nauwelijks voor; Lyon vormt hierop een uitzondering.

In Groot-Brittannië werd met de komst van de Conservatieven het aanwezige grondbeleid zo goed als afgebroken. Voorheen hadden lokale overheden een actief grondbeleid gevoerd, zodat zij zelf de sociale woningbouw ter hand konden nemen. Een aantal gemeenten bezit nog steeds grond die in de jaren vijftig en zestig werd onteigend.

Nu wordt grond als een goed op de open markt beschouwd, waarin de overheid niet behoort te interveniëren. Grond wordt in stedelijk gebied niet (meer) in erfpacht uitgegeven.

7.5 Totstandkoming en financiering van publiek vastgoed

De totstandkoming en financiering van stedelijk vastgoed met een publiek karakter verloopt in de vier onderzochte landen deels wel en deels niet op vergelijkbare wijze. Centraal staan hierbij de kwesties in hoeverre gebruik wordt gemaakt van samenwerking tussen publieke en private partijen en op welke wijze wordt omgegaan met de financiering van het vastgoed.

De verschillen vloeien voort uit het afwijkend planologisch en organisatorisch instrumentarium waarmee de landen werken, de afwijkende beleidsprioriteiten die worden gesteld, de afwijkende financiële situaties waarin de overheden verkeren en de verschillen in verstandhouding tussen de publieke en private sectoren die in de loop van de tijd zijn ontstaan. Zo wordt de Belgische situatie gekenschetst door een weinig gestructureerde, ad-hoc-benaderingswijze van projecten, een minder soepele verstandhouding tussen publieke en private partijen en een bijna-financieringsmonopolie van één publieke bank, het Gemeentekrediet. In Duitsland daarentegen werkt men duidelijker vanuit een wettelijk en institutioneel kader, zijn publieke en private partijen vooral vanwege de slechte financiële positie van de publieke sector sterk op

elkaar aangewezen en is de financieringsmarkt mede in dit licht min of meer opengebroken gedurende de afgelopen jaren. Frankrijk kent de oudste en verst ontwikkelde traditie van publiek-private samenwerking in de SEM's. Dit land heeft zelfs een aparte wetgeving, gericht op deze publiek-private samenwerkingsvorm. In Groot-Brittannië werd de Urban Development Corporation gepresenteerd als publiek-private samenwerking, maar dit was eigenlijk vooral een buiten het democratisch bestel geplaatste centrale overheidsorganisatie die voor de herontwikkeling van een bepaald gebied verantwoordelijk was. Private partijen werkten niet samen, maar werden geïnteresseerd door de mogelijkheid om hun onrendabele kosten te laten subsidiëren en om ingrepen in de directe omgeving te laten financieren. Pas later, bij de City Challenge-initiatieven, kan men spreken van feitelijke samenwerking tussen de diverse partijen.

In alle vier de landen bestaat het besef dat de overheidsbudgetten niet meer toereikend (zullen) zijn om aan de investeringsopgaven te voldoen en dat intensivering van publiek-private samenwerking hiervoor een oplossing kan bieden. Hiermee verband houdend, zijn de overheden ook in steeds sterkere mate op zoek naar kosten- en tijdefficiënte wijzen van projectontwikkeling en -financiering. Concreet betekent dit dat meer plannings- en ontwikkelingswerkzaamheden voor publieke projecten worden uitbesteed en dat vaker wordt geëxperimenteerd met moderne financieringsvormen. De vraag naar integrale dienstverlening (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar die de overheid de zorg voor planning, organisatie, ontwikkeling en financiering uit handen neemt) neemt toe. Steeds meer publieke en private partijen spelen hierop in door hun dienstenpakket uit te breiden en/of door onderlinge samenwerkingsconstructies aan te gaan. Dat in dit hele proces ook steeds vaker over de landsgrenzen wordt gekeken, mag in het kader van de eenwording van de Europese markt en de Europese richtlijnen voor aanbesteding van publieke werken, geen verrassing heten.

Op de Belgische markt van het vastgoed met een publiek karakter zijn de belangrijkste rollen weggelegd voor de gemeenten en in mindere mate voor de intercommunales, de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) en de gewestelijke overheden als initiatiefnemers; de institutionele bank Gemeentekrediet als financier van vooral de lagere overheden; de promotoren als ontwikkelaars en bouworganisatoren bij grote projecten; en de commerciële banken als mogelijke financiers, vooral bij de grotere projecten. De Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen (GOM's) kunnen nog genoemd worden als actoren die op regionaal niveau de economische bedrijvigheid trachten te stimuleren, vergelijkbaar met de Wirtschaftsförderungsgesellschaften in Duitsland en de Development Agencies (Scottish Enterprise/Welsh Development Agency/English Partnerships) in Groot-Brittannië. Frankrijk kent dergelijke instituties niet. Private partijen kunnen in België participeren in de intercommunales en de GOM's, die daarmee als geïnstitutionaliseerde publiek-private samenwerkingsverbanden kunnen worden gezien. Zij zijn voornamelijk betrokken bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Andere (projectgerichte) publiek-private samenwerkingsinitiatieven komen vaak eerst op ad-hoc-basis en op maat gesneden tot stand en worden pas later eventueel in bepaalde

kaders gegoten. Meer dwangmatig van karakter zijn de pogingen van de overheden om via fiscale sancties of via het verbinden van bepaalde voorwaarden aan de afgifte van een bouwvergunning, de private sector te laten meebetalen aan publieke en sociale voorzieningen. Er bestaat te veel ergernis en wantrouwen tussen de publieke en private partijen om van een soepele samenwerking te kunnen spreken, hoewel de behoefte aan toenadering groeit. Bij de financiering van publiek stedelijk vastgoed, kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de relatief kleinschalige projecten die veelal uit het investeringsbudget van de betrokken overheid worden gefinancierd en waarbij veelal (voor meer dan 95 procent) het Gemeentekrediet als kredietverstrekker voor de betrokken overheid optreedt, en anderzijds de grootschalige projecten waarbij met op-maat-gesneden en moderne projectfinanciering wordt gewerkt en waarbij ook de commerciële banken een rol van betekenis spelen. Integraliteit in het leverbare dienstenpakket en het op goede voet verkeren met de juiste mensen, in het bijzonder de (toekomstige) besluitvormingsbevoegde politici, zijn hier de sleutelbegrippen.

De Duitse wijze van omgaan met ontwikkeling en financiering van stedelijk vastgoed met een publiek karakter verschilt op sommige vlakken wezenlijk van de Belgische. In Duitsland lijken publieke en private partijen er beide van doordrongen dat er winst te halen valt uit een soepele samenwerking. De noodlijdende overheid schuift kosten en verantwoordelijkheden voor publieke voorzieningen af naar de private sector en ontlast zichzelf door plannings- en organisatiewerkzaamheden uit te besteden aan diezelfde private sector, waarbij tevens van de deskundigheid en efficiëntie van de private sector wordt geprofiteerd. De private sector wint tijd en krijgt meer mogelijkheden om haar stempel te zetten op de planvorming. Dit gebeurt binnen een duidelijk wettelijk kader en volgens een bepaald stramien, en niet zo zeer op ad-hoc-basis zoals in België.

Tal van spelers bewegen zich op de publieke vastgoedmarkt. Vanuit de publieke en semi-publieke hoek zijn er de gemeenten en steden als initiatoren en uiteindelijke vergunningverleners; de Landesentwicklungsgesellschaften als 'allround ontwikkelingsmaatschappijen' met een publieke achtergrond, met onder andere diensten op gebied van woningbouw en -beheer, grondverwerving en -ontwikkeling en het op de markt brengen van bedrijventerreinen; de Wirtschaftsförderungsgesellschaften, die voor de bevordering van de lokale economie en werkgelegenheid ijveren; en de institutionele banken (Sparkassen en Landesbanken) die hun 'natuurlijke partners' (de overheden) ondersteunen bij de uitvoering van de publieke (investerings)opgaven, maar hierbij zeker geen monopoliepositie innemen. De private sector wordt vertegenwoordigd door: de private investeerders, die, aangetrokken door de lonkende overheid, frequent participeren in vastgoedprojecten met (ook) een publiek karakter; de architecten en stedenbouwkundige bureaus die mede dankzij de veelvuldig toegepaste wijze van aanbesteding via prijsvragen, steeds meer een spilfunctie gaan vervullen en bijvoorbeeld worden gevraagd bij hun inzending ook een financieringsvoorstel op te nemen; en tenslotte de commerciële banken, die, profiterend van hun brede expertise, hun uitgebreide dienstenpakket en hun efficiënte imago, geduchte concurrenten zijn van de institutionele banken.

Net als in België geldt dat brede expertise en het aanbieden van een compleet dienstenpakket belangrijke succesfactoren zijn op de publieke vastgoedmarkt. Onderlinge contacten, bijvoorbeeld tussen een architectenbureau en een investeerder of bank, zijn ook van belang, maar de politieke cultuur lijkt niet zodanig dat het frequent bezoeken van het stadhuis garant staat voor een gevulde orderportefeuille.

In Frankrijk is de samenwerking tussen private en publieke partijen bij de ontwikkeling van complexere vastgoedprojecten geïnstitutionaliseerd in de Société d'Economie Mixte. Deze organisatievorm leent zich om een aantal redenen goed voor projectontwikkeling en -financiering. De SEM neemt een aantal verantwoordelijkheden van de desbetreffende lokale overheid over (zoals grondonteigening), en kan hierbij mede vanwege het minder democratische gehalte sneller te werk gaan. Daarbij zijn de meeste direct bij het project betrokken partijen als aandeelhouders in de SEM opgenomen, zodat zij binnen dit kader tot overeenstemming kunnen komen.

Franse lagere overheden zijn de laatste jaren minder met bezuinigingen geconfronteerd dan lagere overheden in bijvoorbeeld Groot-Brittannië en Duitsland. Sinds het begin van de jaren tachtig hebben de Franse lagere overheden door de decentralisatie juist meer verantwoordelijkheden (en ook budget) gekregen. Maar tegelijkertijd werd ook de SEM-vorm vaker gehanteerd bij de ontwikkeling van projecten, zodat de directe verantwoordelijkheid voor de projectontwikkeling en -financiering gedeeltelijk uit handen gegeven kon worden.

Ook de centrale overheid is een belangrijke speler. Lagere overheden zijn voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van de herverdeling van de centrale budgetten, zeker als het om sociale woningbouw en projecten in achtergebleven stedelijke gebieden gaat.

De institutionele banken zijn in Frankrijk belangrijke spelers op de publieke vastgoedmarkt. De groep Caisse des Dépôts heeft sinds haar oprichting door de overheid in 1816 altijd een speciale rol gehad in de financiering van de publieke sector. Sinds de oprichting van het Crédit local de France is de Caisse des Dépôts echter niet meer betrokken bij de directe financiering van gemeenten. Deze institutionele banken hebben door hun specifieke kennis van de publieke sector, de vaak aantrekkelijke rentepercentages en de technische ondersteuning, een voorsprong op andere banken. De publieke sector is namelijk vrij in de keuze van de kredietverstrekker en kan zelfs bij banken buiten Frankrijk krediet opnemen. Andere (commerciële) banken die in de financiering van publiek vastgoed zijn gespecialiseerd, zijn Indo-Suez, Crédit Lyonnais, Parisbas, Banque Nationale de Paris en Société Générale. Sommige hiervan zijn door de huidige crisis op de vastgoedmarkt noodgedwongen zeer voorzichtig geworden.

Natuurlijk zijn er ook grote projectontwikkelaars die beursgenoteerd zijn, zoals de Bouygues groep of de Compagnie Générale des Eaux, die vaak bij gemengde projecten met zowel publieke als private onderdelen betrokken zijn en zelf in de financiering kunnen voorzien.

Groot-Brittannië is vergeleken met de drie andere landen een uitzondering in de zin dat de centrale overheid dominant is, dit ondanks het feit dat haar beleid is gericht op privatisering en uitbesteding. De lokale overheden moeten weliswaar samen met niet-overheden het initiatief nemen en voorstellen voor projectfinanciering indienen, maar uiteindelijk is het de centrale overheid die bepaalt of het voorstel wel of niet gehonoreerd wordt. Plannen voor de herontwikkeling van gebieden, zoals die in het kader van de Urban Development Corporations, werden vaak in overzichtelijke brokjes gepresenteerd aan projectontwikkelaars, die deze soms zelfstandig en soms in samenwerking met publieke partijen tot ontwikkeling brachten.

De centrale overheid heeft nu het Private Finance Initiative-programma gelanceerd, waarin typisch publieke voorzieningen zoals ziekenhuizen, gevangnissen en dergelijke, op een sale and lease back-basis door private partijen ontwikkeld en beheerd moeten worden. Het is nu nog te vroeg om te beoordelen of dit programma het beoogde effect zal hebben en werkelijk een efficiënter gebruik van middelen zal betekenen vergeleken bij het uitvoeren in eigen beheer.

De oprichting van de quangos zou ook een wijze van uitbesteden door de centrale overheid genoemd kunnen worden. Deze organisaties worden financieel gevoed vanuit de centrale overheid, maar zijn geen verantwoording schuldig aan het parlement. De nadruk ligt sterk op economische ontwikkeling, hoewel de belangrijkste quangos in de respectievelijke landen van Groot-Brittannië hierbij in eerste instantie veel aandacht schenken aan de fysieke verbetering van de gebouwde omgeving. Deze verbeteringen trekken vervolgens private partijen aan die in deze gebieden investeren.

Britse banken hebben slechts een indirecte rol bij de ontwikkeling van publiek vastgoed, namelijk als kredietverstrekker aan de projectontwikkelaars. Er zijn geen Britse institutionele banken, maar de overheid kent wel een niet-ministerieel schatkistdepartement, de Public Works Loan Board, dat na toestemming van de betrokken departementen kan besluiten aantrekkelijke leningen aan lokale overheden te verstrekken. Ook zijn er geen commerciële banken die gespecialiseerd zijn in publiek vastgoed; een duidelijke verklaring hiervoor is niet te geven.

Ten slotte kent Groot-Brittannië particuliere fondsen zoals de loterijfondsen en Building Preservation Trusts. Deze fondsen leveren vaak een bijdrage aan de financiering van projecten met een publiek karakter, maar kunnen deze over het algemeen niet geheel financieren. Ook de vele fondsen die de Europese Commissie ter beschikking stelt om sociaal-economisch zwakkere gebieden binnen de Unie financieel te ondersteunen, dragen bij aan de financiering van stedelijke projecten. Deze fondsen vereisen echter vaak wel een evenredige bijdrage van de nationale overheid.

7.6 Tot slot

Het beeld dat dit rapport schetst is er een van overeenkomsten en verschillen. Elk land, soms zelfs landsdeel, kent zijn eigen specifieke context die mede bepalend is voor de wijze waarop en door welke instituties publiek stedelijk vastgoed ontwikkeld

en/of gefinancierd wordt. Dit beeld is niet statisch, maar voegt zich continu naar de veranderende economische omstandigheden en politieke voorkeuren, inclusief de ontwikkelingen in het kader van de Europese eenwording. De toelatingseisen voor toetreding tot de Europese Monetaire Unie, het vervagen van de Europese binnengrenzen, de liberalisering en mondialisering van de economie, het zijn allemaal factoren met een zekere invloed op de financiële ruimte van de (lokale) overheden en op de mate van competitie en samenwerking op de vastgoed- en financieringsmarkten. Met enige zekerheid kan dan ook worden gesteld dat ook de wijze waarop publiek stedelijk vastgoed in de toekomst ontwikkeld en gefinancierd zal worden aan veranderingen onderhevig zal zijn. Wellicht dat nader onderzoek meer inzicht kan verschaffen in de mogelijkheden voor het opstellen van een theoretisch raamwerk waarbinnen de ontwikkelingen gevangen kunnen worden.

LITERATUUR

Acosta, Rodrigo, and Vincent Renard, 1993, **Urban land and property markets in France**, European Urban Land & Property Markets, London (UCL).

Albrechts, L., 1980, Ruimtelijke ordening in België: een eerste schets, **Stedebouw en Volkshuisvesting**, nr. 2, februari, pp. 93-102.

Albrechts, L., 1992, Changing aspects of Belgian public planning, in: A.K. Dutt and F.J. Costa, **Perspectives on planning and urban development in Belgium**, Dordrecht (Kluwer Academic Publishers).

Allaert, G., 1996, De heropstanding van het regiobegrip en het kader voor de ruimtelijke planning, in: G. Allaert en R. Houthaevé (red.), **Ruimtelijke plannen op regionaal niveau**, Gent (Academia Press).

Atkinson, Rob, and Graham Moon, 1994, **Urban Policy in Britain; The City, the State and the Market**, Public Policy and Politics, Houndsmills/Basingstoke/Hampshire (Macmillan).

Barthel, J., 1996, Public-Private-Partnership am Beispiel der Stadt Kassel, **Sparkasse**, 113, nr. 8, augustus, pp. 351-352.

Belgische Federale Voorlichtingsdienst, 1997, <http://belgium.fgov.be.htm>.

Besson-Guillaumot, Michèle, 1986, Town and Country Planning in France (Chapter 7), in: Garner, J.F. and N.P. Gravells, 1986, **Planning Law in Western Europe**, North-Holland (Elsevier Science Publishers B.V.).

Boelhouwer, P.J., en H.M.H. van der Heijden, 1992, **Vergelijkende studie naar volkshuisvestings-systemen in Europa, algemeen beleidskader**, 's Gravenhage (ministerie van VROM/DGVH).

Boelhouwer, P.J., 1996, **Financiering van de sociale-huursector in West-Europa**, Volkshuisvestingsbeleid en Bouwmarkt, nr. 27, Delft (DUP).

Boes, M., 1992, Procedures for planning in the Flemish region, in: A.K. Dutt and F.J. Costa, **Perspectives on planning and urban development in Belgium**, Dordrecht (Kluwer Academic Publishers).

Booth, Philip, Howard Green, Danielle Blanchard and Andrea Bottomley, 1997a, **Urban policy in France: the Contrat de Ville**, Leeds Metropolitan University/The University of Sheffield.

Booth, Philip, Didier Paris and Howard Green, 1997b, **Urban in Britain and France: Learning from Comparative Study**, paper presented at the 11th AESOP-conference, 28-31 May 1997, Nijmegen.

Bouckaert, B., 1990, In "the twilight zone" van het contractenrecht, beleidsovereenkomsten en publiek-private samenwerking, in: M. Storme, Y. Merchiers en J. Herbots, **De overeenkomst van vandaag en morgen**, Antwerpen (XVI postuniversitaire cyclus Willy Delva).

Bouwbedrijf, 1995a, Vlaamse begroting 1996: investeringskredieten licht verhoogd, **Bouwbedrijf**, nr. 39, 29 september, pp. 8-9.

Bouwbedrijf, 1995b, Institutionele vastgoedinvesteringen in België, **Bouwbedrijf**, nr. 39, 29 september, p. 17.

Brac de la Perrière, Jacques-Jo, 1993, Lyon; Cité internationale à bail, **Etudes foncières**, nr. 58 (mars), pp. 15-19.

Bregman, A.G., H. Langendoen en D.A. Lubach, 1993, **Ruimtelijke ordening en (bouw)vergunningverlening in de ons omringende landen**, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag.

Brewaews, E., 1996, Stedenbouw en planning in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, **Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw**, nr. 3, oktober, pp. 142-156.

Broeck, J. van den, en J. Vanreusel, 1985, Ruimtelijke planning in België, **Rooilijn**, nr. 4, april, pp. 98-108.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1996, **Gewestelijk Ontwikkelingsplan, een stadsproject voor Brussel**, Brussel (Alain Hutchinson).

Ceenaeme, J., 1996, Geen overdracht van een grond zonder bodemattest!, **Vastgoed info**, 8, nr. 17, 12 september, pp. 1-3.

Chancellor's speech to the Private Finance Annual Conference, 1997, <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/speech96/chex/sp211096.html>.

Clement, J., H. D'hondt, J. Van Crombrugge en C. Vanderveeren, 1993, **Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden**, Antwerpen (MAKLU-Uitgevers).

Clifford Chance, 1992, **Investing in commercial property in Belgium**, United Kingdom (Jevons Brown).

Commission of the European Communities, 1991, **Europe 2000; outlook for the development of the community's territory**, Brussels, (Office for Publications of the Commission of the European Communities).

Competition and the Private Finance Initiative; A consultation note, 1997, <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/finance95/guide4.html>.

Crédit local de France, 1997, <http://www.arcana.be/CLE/HTML/France.htm>, 17 June 1997.

David, Carl-Heinz, 1995, **German Urban Planning and Building Laws - Deutsche Städtebauvorschriften**, Dortmund (Institut für Raumplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund).

Délégation interministérielle à la ville, 1995, **Urban Policy and Social Development in 1995**, Les Cahiers, nr. 5, Paris.

Department of the Environment, 1995, **Housing and Construction Statistics**, London (HMSO).

Department of the Environment, 1989, **Planning Control in Western Europe**, London (Her Majesty's Stationery Office).

Der Langfristige Kredit, 1996, Neues Baugesetzbuch - Planungsrecht aus einem Gußstempel, 1996, **Der Langfristige Kredit**, nr. 21, pp. 28-29.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1991, Vierteljahresdaten zur Wohnungs- und Bauwirtschaft, **Bundesbaublatt**, nr. 5, pp. 330-332.

Dexia, 1997, **Rapport annuel 1996**, Paris.

Dieterich, H., E. Dransfeld and W. Voß, **Urban land and property markets in Germany**, European Urban Land & Property Markets 2, London (UCL Press).

Duenk, F.H.J., 1991, **Het infrastructuurbeleid van de Europese Gemeenschap**, Infrastructuur, Transport en Logistiek, nr. 8, Delft (DUP).

English Partnerships, ongedateerd, **Working with our partners; A guide to sources of funding for regeneration projects**.

Evers, Frank, 1997, Eerste volledige concept van het EROP gepresenteerd, **NIROV-Europlan**, nr. 5 (juni) (bijlage bij Stedebouw en Ruimtelijke Ordening 1997/3), pp. 1-2.

Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (Fnsem), 1996, **SEM mode d'emploi**, Paris (Fnsem).

Finzel, F., und P. Thuy, 1996, Privatisierung der Sparkassen - tagespolitische Modeerscheinung oder ordnungspolitische Notwendigkeit?, in: Eucken, W., und F. Böhm, **ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft**, Band 47, Stuttgart (Lucius & Lucius).

Foreign and Commonwealth Office, 1994, **Local Government in Britain**, in: History of local government in England, Scotland and Wales, <http://www.local.doe.gov.uk/struct/history.htm>.

Geddes, J.M., 1994, Property finance of the UK property market, **VOGON-Journaal**, nr. 7, maart, pp. 14-17.

Gélu, Christian, 1996, Les contributions des constructeurs, in: Deléglise, Caroline, 1996, **Qui doit payer la ville?**, Paris (DAU/ADEF).

Gemeentekrediet, 1996, **De financiën van de lokale overheden in 1995**, Gent.

Gemeentekrediet, 1997, **Verslagen 1996**, Gent.

Gondring, H., 1996, Sparkassen unterstützen aktiv kommunale Entwicklung - Eine Initiative in Hessen-Thüringen als Beispiel?, **Sparkasse**, 113, nr. 1, Januar, pp. 23-24.

Gravier, J.-F., 1947, **Paris et le désert Français**, Paris (Flammarion).

Hansen, R., 1996, Immobilien-Leasing mobilisiert Privatkapital für öffentliche Investitionen, **Sparkasse**, 113, nr. 1, januari, pp. 13-16.

Hart, Chris, 1996, PFI: can it really work?, **Estates Gazette**, nr. 9605, 3 February, pp. 124-125.

Hassink, R., 1996, Industriële herstructurering en technologiebeleid in het Ruhrgebied, in: F.M. Dieleman en H. Priemus, **De inrichting van stedelijke regio's**, Randstad, Noord-Brabant, Ruhrgebied, Assen (Van Gorcum).

INSEE, 1993, **La France et ses Régions**, Paris (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques).

Investeringen in Frans vastgoed op dieptepunt, 1996, **VastGoedMarkt**: informatie voor vastgoedmanagement over bedrijfshuisvesting en woningbouw, vol. 23, nr. 3 (22 maart), p. 42.

Jong, de J., P. van Schilfgaarde en H.W. de Wolff, 1994, **Inrichtingsinstrumenten voor stedelijke gebieden, deel 2**, dictaat Faculteit der Geodesie.

Jünger, H., und J. Walter, 1987, **Finanzierungsformen bei kommunalen Investitionen: Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes kreditwirtschaftliche Instrumente im kommunalen Vermögenshaushalt**, Köln (Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer).

Karrenberg en Münstermann, 1995, Tabelle 2 in: Kirchhoff, U., und H. Müller-Godeffroy, 1996, **Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen**, Stuttgart (Dt. Sparkassenverl.).

Keating, M., and A. Midwinter, 1994, The politics of central-local grants in Britain and France, **Environment and Planning C: Government and Policy**, 12, nr. 2.

Kirchhoff, U., und H. Müller-Godeffroy, 1996, **Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen**, Stuttgart (Dt. Sparkassenverl.).

Knüfermann, M., 1996, Die Regionalpolitische Instrumentalfunktion der Sparkassen, **Sparkasse**, 113, nr. 6, Juni, pp. 279-283.

Koning Boudewijn Stichting, 1995, **Ruimtelijke Ordening Geordend**, Brugge (Die Keure).

Kreukels, A.M.J. en W.G.M. Salet, 1992, Fragmentatie en orde van het stedelijk landschap. Een positiebepaling van het Britse en het Nederlandse stedenbeleid, **Beleid & Maatschappij**, 19, nr. 3, pp. 137-145, Meppel (Boom).

Laconte, P., 1992, The administrative structure of planning in Belgium, in: A.K. Dutt and F.J. Costa (eds.), **Perspectives on planning and urban development in Belgium**, Dordrecht (Kluwer Academic Publishers).

Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH (LEG), 1996, **Geschäftsbericht 1995**, Düsseldorf.

Le Galès, P., and J. Mawson, 1994, **Management innovations in Urban Policy: Lessons from France**, Luton (Local Government Management Board).

Le Monde, 1993, **L'économie mixte au service du développement local**, 5 Decembre.

Levine, Myron A., 1994, The Transformation of Urban Politics in France. The roots of Growth Politics and Urban Regimes, **Urban Affairs Quarterly**, 29, nr. 3 (March), pp. 383-410.

Lloyd, M.G., and J. McCarthy, 1997, **Urban Regeneration and Empowerment in Scotland; the Priority Partnership Areas Initiative**, paper presented at the 11th AESOP-conference, 28-31 May 1997, Nijmegen.

Lorrain, D., 1991, Public Goods and Private Operators in France, in: R. Batley and G. Stoker (eds.), **Local Government in Europe**, Houndsmills/Basingstoke/Hampshire (Macmillan).

Loze, P., 1995, Het nieuwe HST-station van Brussel-Zuid, A+, nr. 1, januari, pp. 60-64.

Mastop, J.M., M. Steenstraten, E. van der Krabben en D.B. Needham, 1990, **Ruimtelijke regelgeving in Noordwest-Europa nader bekeken**, Nijmegen (Katholieke Universiteit Nijmegen).

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 1993, **Les sociétés d'économie mixte locale**, Paris (La Documentation Française).

Ministère de la Région Wallonne, 1994, **Nota Achtergrondinformatie Plan Régional d'Aménagement du Territoire Wallonne (PRATW)**, Namen.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1995, **Verder met Vlaanderen**, Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996a, **Ontwerp Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, document voor het openbaar onderzoek**, Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996b, **Actieplan van de Vlaamse regering voor de Vlaamse rand rond Brussel**, Brussel.

Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, 1996, **Grundstücksfonds Rechenschaftsbericht 1995**, Düsseldorf.

Nathanson, Nabarro, and Arthur Andersen, 1993, **Real estate financing in Europe**.

National Investment and Loans Office, ongedateerd, **National Investment and Loans Office (Information Brochure)**, London.

National Trust, 1995, De bedrijfsmatige koestering van het verleden, **Safe**, nr. 6, pp. 26-33.

Neuber, F., 1996, Öffentliche Banken als Partner der Kommunen, **Der Langfristige Kredit**, nr. 5/6, pp. 6-8.

Newman, Peter, and Andy Thornley, 1996, **Urban Planning in Europe; International competition, national systems and planning projects**, London/New York (Routledge).

NRW-Lexicon, 1997, <http://www.nrw.de/nrwlex/lxldplan.htm>.

Priemus, H., and G. Metselaar, 1992, **Urban renewal policy in a European perspective, an international comparative analysis**, Delft (Delft University Press).

Private Finance Initiative, 1997, <http://www.local.doe.gov.uk/pfi/index.htm>.

Public Works Loan Board, 1997, 122nd Annual Report 1996-97, London (The Stationery Office).

Reference Services, Central Office of Information, 1992, **Planning**, series Aspects of Britain, London (HMSO).

Regierungsbezirk Düsseldorf, 1996, **Gebietsentwicklungsplan Entwurf**, Düsseldorf (Bezirksregierung Düsseldorf).

Rehm, H., 1994, **Neue Wege zur Finanzierung öffentlicher Investitionen**, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft).

Reid, Margaret, 1982, **The Secondary Banking Crisis, 1973-75; Its Causes and Course**, London and Basingstoke (Macmillan Press).

Reitsma, A., 1996, **De mythe van de Groene Gordel rond Brussel**, Amsterdam (afstudeerscriptie).

Reitsma, D., J.V. Aalten, M.H. Langenberg en N.J.T. Bol (Kolpron Management Support), 1990a, **De bouwsector en Europa 1992; een marktorientatie voor België, Frankrijk, Groot-Brittannië en West-Duitsland. Frankrijk**, Rotterdam (Stichting Bouwresearch).

Reitsma, D., J.V. Aalten, M.H. Langenberg en N.J.T. Bol (Kolpron Management Support), 1990b, **De bouwsector en Europa 1992; een marktorientatie voor België, Frankrijk, Groot-Brittannië en West-Duitsland. Groot-Brittannië**, Rotterdam (Stichting Bouwresearch).

Rowe, Michael, 1996, State rescue for ailing French bank; Business and finance; outlook, **Europerty: incorporating Estates Europe**, 5, nr. 2, p. 11.

Ruimte in zicht, 1996, Gemeentelijk structuurplannen, Stand van zaken in Vlaams-Brabant, **Ruimte in zicht**, nr. 1, oktober, p. 18.

Rydin, Yvonne, 1993, **The British Planning System; An Introduction**, London (GBC).

Rynck, F. de, 1995, Intergemeentelijke samenwerking in Nederland, Frankrijk en Duitsland, **Het tijdschrift van het Gemeentekrediet**, nr. 191, januari, pp. 5-25.

SCET, 1996, **La SCET, la ville, la vie**, Paris (SCET).

Schmidt-Eichstaedt, G., 1995, **Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union**, Köln (Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer).

Schwarz, H., 1996, Gewerbliche Immobilienfinanzierung im Sparkassengeschäft, **Der Langfristige Kredit**, nr. 14, pp. 6-8.

Sievers, A., en G.P. Keers, 1994, **Regionaal grondbeleid en grote woningbouwlocaties in West-Europa**, Amsterdam (RIGO Research en Advies BV).

Simpkins, Edward, 1997, Developers doing it for themselves, *Estates Gazette*, nr. 9709, 1 March, pp. 62-63.

Smeele, P., P. Koekebakker en P. van Eck, 1994, **Ruimtelijk beleid en stedelijk beheer**, Deel B: Nationaal ruimtelijk beleid; bijzondere onderwerpen, Delft (Sectie Infrastructuurplanning, T.U. Delft, interne publicatie).

Spaans, Marjolein, Andrew Golland and Norma Carter, 1996, Land Supply and Housing Development: A Comparative Analysis of Britain and The Netherlands 1970-95, *International Planning Studies*, 1, nr. 3, pp. 291-310.

Spaans, Marjolein, 1997, **A comparison of large scale inner-city redevelopment projects in the Netherlands and Great Britain**, paper presented at the 11th AESOP-conference, 28-31 May, Nijmegen.

Stoker, G., 1989, Urban Development Corporations: A Review, *Regional Studies*, 23, 2, pp. 159-173.

Tegelaar, J., 1993, **Strategische ruimtelijke sturing; een Frans-Nederlandse systeemvergelijking**, Delft (DUP).

Tournois, Nadine, 1991, Real Estate Financing in France, *Journal of property finance*, 2, nr. 3 (winter), pp. 321-335.

Uhl, G.J.S., 1991, Frans alternatief voor regiobestuur nog niet zo gek, *Ng*, nr. 41 (11 oktober), pp. 16-17.

Vandevijvere, W., 1996, Het decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996: een eerste analyse, *Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, nr. 4, december, pp. 207-220.

Vekeman, R., 1996, Deel 1 - De plannen van aanleg - Formele regeling, *Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, nr. 1, februari, pp. 7-17.


Vliet, L. van der, 1988, Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Ruimtelijke planning of planologische bezigheidstherapie?, *Stedenbouw en Volkshuisvesting*, vol. 69, nr. 2, februari, pp. 52-58.

Volkskrant, de, 1997, **Belgische Bacob koopt Nederlandse dochter Paribas**, 07-08-1997.

Wegener, M., 1996, Fysieke structuur en planning van het Ruhrgebied, in: F.M. Dieleman en H. Priemus, **De inrichting van stedelijke regio's**, Randstad, Noord-Brabant, Ruhrgebied, Assen (Van Gorcum).

Westdeutsche Landesbank Girozentrale Düsseldorf Münster, 1997, **Geschäftsbericht 1996**.

Williams, Richard H., and Barry Wood, 1994, **Urban land and property markets in the United Kingdom**, European Urban Land & Property Markets 4, London (UCL Press).

 Winters J., en P.J.H. van Heel, 1996, **Financiële en organisatorische aspecten tijdens de initiële fasen van de ontwikkeling van grootschalige stedelijke investeringsprojecten, mede in internationaal vergelijkend perspectief**, afstudeerverslag TU Delft (Faculteit der Bouwkunde).

Witsen, Jenno, 1994, Het Europa van de regio's, **PIN-Nieuws**, 17, nr. 7, Nijmegen (Katholieke Universiteit Nijmegen).

Zonneveld, W., en F. D'hondt (red.), 1994, **Tweede Benelux Globale Structuurschets; Informatiebrochure Bestuurlijk Akkoord**.

Zonneveld, Wil, en Andreas Faludi, 1996, **Cohesion versus Competitive Position: A New Direction for European Spatial Planning?**, paper presented at the ACSP-AESOP Joint International Congress, Toronto 24-28 July.

BIJLAGE 1

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

België

- prof. Louis Albrechts, hoogleraar ruimtelijke ordening en stedenbouw, Katholieke Universiteit Leuven;
- Anneleen Erauw, dienst strategische planningstudies en vooruitzichten, Gemeentekrediet Brussel;
- Carl Maes en John van Paassen, afdeling investeringen en afdeling onderzoek, Jones Lang Wootton, Brussel;
- Marc Vankeirsbilck, senior manager financial engineering & project financing department BACOB-bank, Brussel;
- prof. Dirk Meulemans en mw. Blocks, verbonden aan het postuniversitair centrum West-Vlaanderen, afdeling Vastgoedkunde, Kortrijk;
- Phillippe Janssens, directeur STADIM, Studies & Advies Immobiliën, Antwerpen;
- Kurt Reviërs, redacteur Vastgoed Nieuwsbrief, Expertise, Leuven.

Duitsland

- Frank Hartmann, Personal Assistant to the City Manager of Düsseldorf;
- Hans-Jürgen Best, hoofd afdeling planning van de Stadt Oberhausen;
- Berthold Leise en Thomas Ellerkamp, Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH, Essen;
- Dr. Rolf Heyer, Geschäftsbereichsleiter LEG Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH, Düsseldorf;
- Prof. Michael Wegener en Prof. Benjamin Davy, Universiteit van Dortmund, faculteit Ruimtelijke planning;
- Dhr. Oktay, architect bij Architecten RKW Düsseldorf;
- Dr. Thomas Braun, Direktor Stadt-Sparkasse Düsseldorf;
- Tamara Birke, Kommunale Projektfinanzierungen bij de Deutsche Pfandbrief- und Hypothekenbank AG (DePfa-Bank), Wiesbaden;
- Dr. Ulrich Pähler, Bankdirektor, Leiter Projektfinanzierung Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba), Frankfurt;
- Josephine Leber en Jochen Walter, Division Sparkassen/Öffentliche Kunden, Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Münster.

Frankrijk

- Loic le Moan, docent aan het Post-universitaire Centrum Vlaanderen West Kulak (Kortrijk, Belgique) en directeur S.A. d'HLM Orly Parc (Chargé de l'Administration Générale), Parijs;
- Monique Pelicier en Emmanuelle Vauléon, Crédit local de France, Directeur resp. Responsable secteur aménagement, Direction du Logement et de l'Aménagement, Parijs;
- prof. Marc Bonneville, Directeur Institut d'Urbanisme de Lyon, Université de Lyon II, Lyon*;
- prof. Charles Gachelin, Directeur ENVAR, Université des Sciences et Technologies de Lille, Lille 1*;
- Jean-Pierre Noel, Caisse des Dépôts et Consignations, Directeur Régional Nord-Pas-de-Calais, Lille*;
- Jean-Michel Roux, Société Centrale d'Équipement du Territoire (SCET), Directeur de Projet, Direction du Développement Commercial et de l'Exploitation, Parijs*;
- Pierre-Yves Tesse, Directeur de l'Animation Economique et de l'Aménagement, Chambre de Commerce et d'Industrie Lyon*.

Groot-Brittannië

- John Henneberry, Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield;
- Neil Thompson, Public Works Loan Board, London;
- Martin Davidson and Laura Johnstone, Glasgow Development Agency, resp. director and senior manager of the Property and Environment division, Glasgow*;
- Jim Gill, English Partnerships, Regional Director North West, Liverpool*;
- prof. Alan Harding, Director of European Institute for Urban Affairs, Liverpool John Moores University, Liverpool*;
- prof. Keith Hayton, Director of Centre for Planning, University of Strathclyde, Glasgow*;
- Tom Laurie, Partner and chartered surveyor in Keillor Laurie Martin Partners, Glasgow*.

* Interview is in het kader van het dissertatie-onderzoek van Marjolein Spaans uitgevoerd.

VERSCHENEN IN DE SERIE STEDELIJKE EN REGIONALE VERKENNINGEN

1. E. Louw, 'Vastgoedmarkt en ruimtelijke spreiding van kantoren, literatuurverkenning en hypothesevorming'
1993/130 blz./ISBN 90-6275-865-7/f 35,-
2. L. Quist, 'Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, een onderzoek naar interprovinciale samenwerking'
1993/145 blz./ISBN 90-6275-875-4/f 40,-
3. H. Priemus en H. van der Wusten, 'Ruimtelijke en bestuurlijke inrichting van de Randstad'
1993/215 blz./ISBN 90-6275-873-8/f 56,-
4. J. van der Heijde, 'Doorwerking van de VINEX op provinciaal niveau, ruimtelijk beleid, woningbouw en bedrijfslocaties'
1994/173 blz./ISBN 90-6275-913-0/f 42,50
5. E. Louw, 'De vastgoedmarkt op locatie, processen bij de realisatie van kantorenlocaties'
1994/136 blz./ISBN 90-407-1024-4/f 37,50
6. P.J. Boelhouwer, H.M. Kruythoff en H. Priemus, 'Beleid voor de grote stad in de toekomst'
1995/242 blz./ISBN 90-407-1172-0/f 70,-
7. E. Louw, H. Olden en H. Priemus, 'Op weg naar herontwikkeling van de Plaspoelpolder'
1996/69 blz./ISBN 90-407-1231-8/f 20,-
8. E. Kalle, H. Kruythoff, V. Breuking en R. Teule, 'Zorg om naoorlogse stadsvernieuwingswijken'
1996/199 blz./ISBN 90-407-1340-5/f 35,-
9. B. den Hollander, H. Kruythoff, R. Teule, 'Woningbouw op VINEX-locaties: Effect op het woon-werkverkeer in de Randstad'
1996/213 blz./ISBN 90-407-1346-4/f 55,-
10. R. Teule, 'Inkomen, doorstromen en uitsorteren: arm en rijk op de Nederlandse grootstedelijke woningmarkt'
1996/333 blz./ISBN 90-407-1345-6,f 90,-
11. J.W. Konings, H.M. Kruythoff, C. Maat, 'Woningdichtheid en mobiliteit. Woon-werkverkeer op nieuwbouwlocaties in de provincie Noord-Brabant'
1996/113 blz./ISBN 90-407-1394-4/f 33,50

12. E. Louw, 'Kantoorgebouw en vestigingsplaats. Een geografisch onderzoek naar de rol van huisvesting bij locatiebeslissingen van kantoorhoudende organisaties'
1996/246 blz./ISBN 90-407-1395-2/f 65,-
13. E. Kalle en R. Teule, 'Voortdurende zorg om stadsvernieuwing'
1997/ISBN 90-407-1414-2/f 25,-
- 13a. E. Kalle en R. Teule, 'Voortdurende zorg om stadsvernieuwing: bijlagenboek'
1997/ISBN 90-407-1413-4/f 25,-
14. H. Priemus, E. Kalle, R. Teule, 'De stedelijke investeringsopgave: naar vitale, ongedeelde en duurzame steden in Nederland'
1997/ISBN 90-407-1457-6/f 55,-





2340143

In dit boek worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek naar de ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed in België, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. De afgelopen decennia hebben een forse toename laten zien van het aantal betrokken partijen, de samenwerkingsvormen en de financieringsconstructies bij stedelijke vastgoedprojecten. De terugtrekkende overheid en de internationalisering van de vastgoedmarkt spelen hierbij een belangrijke rol.

De totstandkoming en financiering van publiek stedelijk vastgoed verloopt in de vier onderzochte landen deels wel en deels niet op vergelijkbare wijze. Centraal staan hierbij de kwesties in hoeverre er wordt samengewerkt tussen publieke en private partijen en op welke wijze wordt omgegaan met de financiering van het vastgoed. De verschillen vloeien voort uit het afwijkend planologisch en organisatorisch instrumentarium waarmee de landen werken, de verschillende beleidsprioriteiten die worden gesteld, de uiteenlopende financiële situaties waarin de overheden verkeren en de verschillen in verstandhouding tussen de publieke en private sectoren die in de loop van de tijd zijn ontstaan.

Het onderzoek is mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van de N.V. Bank Nederlandse Gemeenten.



ONDERZOEKSINSTITUUT OTB
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT

ISBN 90-407-1637-4



9 789040 716379