



**Provincie
Antwerpen**

NOTA

DIENST RUIMTELIJKE PLANNING
Departement Ruimte, Erfgoed en Mobiliteit



RUIMTE EN BEDRIJVGHEID

**Naar een provinciaal beleid voor bedrijfslocaties in de
provincie Antwerpen**

SAMENVATTING ONDERZOEK

Colofon

Adres en contact

Provincie Antwerpen
Dienst Ruimtelijke Planning
Koningin Elisabethlei 22, 2018 Antwerpen
www.provincieantwerpen.be/beleidsplanruimte
beleidsplanruimte@provincieantwerpen.be

Inhoudelijke ondersteuning

Atelier Romain i.s.m. RebelGroup Advisory Belgium en LDR-advocaten in opdracht van de provincie Antwerpen

Foto voorpagina

© Provincie Antwerpen

Disclaimer

Dit document vormt een beleidsvoorbereidende studie/onderzoek in het kader van de opmaak van het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen en betreft louter een voorbereidend onderzoek. Dit document werd redactioneel afgesloten in april 2020. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgaven worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt zonder voorafgaande, schriftelijke toestemming van de verantwoordelijke uitgever.

Ruimte & Bedrijvigheid

Samenvatting onderzoek

Waarom?

De provincie Antwerpen is bezig met de opmaak van haar nieuwe 'Beleidsplan Ruimte'. In dit beleidsplan, dat op termijn het huidige Ruimtelijk Structuurplan Provincie Antwerpen zal vervangen, wordt de ruimtelijke visie van de provincie op haar grondgebied verwoord. Veel aandacht wordt besteed aan de rol van de provincie in het verwezenlijken van deze visie. Om dit beleidsplan te onderbouwen en oplossingen te structureren, werden verschillende onderzoeken opgestart, waaronder dit onderzoek "Ruimte & Bedrijvigheid".

Met dit onderzoek werden antwoorden gezocht op de vraag hoe we in de toekomst het meest efficiënt kunnen omgaan met ruimte voor bedrijvigheid. Het onderzoek moest de kansen duiden voor het toekomstig beleid, door de veranderende beleidscontext en de ruimtelijk-economische tendensen aan elkaar te toetsen. Een belangrijke focus ligt hierbij op het locatiebeleid en de ontwikkelingspotenties van locaties. Met andere woorden: welk(e) (type) bedrijvigheid kan zich best waar vestigen?

De provincie wenste door dit onderzoek zicht te krijgen op:

- de huidige bedrijvigheid, en de dynamieken die zich afspelen. Zowel op als naast de bedrijventerreinen. Waar en waarom spelen die zich af?
- de vestigingsfactoren (push- en pull-factoren) voor bedrijven die van invloed zijn.
- het huidig instrumentarium (ruimtelijk, economisch, juridisch) en de mogelijke combinaties om het ruimtelijk-economisch beleid vorm te geven.
- de mogelijke struikelblokken die in de praktijk naar boven zouden komen. Mogelijke pistes werden daarom reeds uitgetest in enkele pilootprojecten.

Opbouw

De provincie gaf zelf reeds 3 principes mee die ze cruciaal vindt om het toekomstig ruimtelijk economisch beleid op te bouwen.

- 1) Behoud van ruimte, niet van plek. Netto bijkomend ruimtebeslag wordt vermeden, maar ook economisch ruimteverlies wordt vermeden.
- 2) Het **mobiliteitsprofiel** van een activiteit is bepalend voor zijn toekomstige locatie. Voor de geschikte locaties wordt er verwezen naar het onderzoek van de ruimtecompassen. Tegelijkertijd moet er gewerkt worden aan het duiden van de mobiliteitsprofielen van bedrijven.
- 3) Optimale **verweving**. Het zoeken naar mogelijke combinaties en meervoudig ruimtegebruik zal niet steeds evident of mogelijk zijn, maar we willen dit wel steeds als uitgangspunt in het locatiebeleid en de inrichting van locaties meenemen.

Het eerste deel van het onderzoek was de analyse. Via literatuuronderzoek en diepgaande kwalitatieve en kwantitatieve analyse van 2 pilootzones werd de huidige dynamiek van onze bedrijvigheid in kaart gebracht. De pilootzones, enerzijds de Rupelgemeenten en anderzijds Ravels, Retie en Arendonk, zijn zeer verschillend gekozen. Op basis van de conclusies per zone, en de bevindingen uit het literatuuronderzoek, werden algemene doelstellingen geformuleerd.

In het tweede deel van het onderzoek, de aanbevelingen, werd verder gebouwd op de kennis uit deel 1. In het eerste hoofdstuk wordt een synthesematrix opgebouwd waarbij de combinaties van vestigingsmilieus en type ruimtevragers geëvalueerd worden. Voor beide pilootzones, Arendonk en Boomsesteenweg, worden er kanskaarten opgemaakt die een eerste visie op ruimte voor economie binnen de Provincie weergeven.

Het tweede hoofdstuk zoomt in op drie casegebieden die elk een ander thema behandelen op site-niveau: optimalisatie van bedrijventerreinen, verweving van bedrijvigheid in kernen en programma voor een multimodale knoop. De bevindingen van de klankbordgroep worden hier meegegeven.

Vervolgens verdiept het derde hoofdstuk zich in de juridische mogelijkheden. Het rapport focust op de juridische onderbouwing van de aanbevelingen van het studie bureau. De volledige juridisch-technische onderbouwing werd in bijlage gevoegd.

Als conclusie stelt het rapport negen clusters van aanbevelingen voor de provincie voor, om haar visie op ruimte voor bedrijvigheid en haar mogelijk rol te definiëren. Concrete acties binnen de clusters van beleidsaanbevelingen focussen zich op enerzijds de inhoudelijke en ruimtelijke visie, en anderzijds op de taken en instrumenten die de provincie kan opnemen of inzetten om dit mee te hepen realiseren.

Onderstaand schema geeft een samenvatting van het onderzoeksproces:



Inhoud

Analyse

Algemeen

In de analysefase werd dus gefocust op 2 pilootzones. Beide zones kenden overeenkomsten, maar ook belangrijke verschillen. In beide zones merkten we wél een schaarste aan beschikbare economische ruimte. Er is nog steeds een netto-stroom van bedrijven uit verweven gebied naar reguliere bedrijventerreinen, waardoor veel economische ruimte in de kernen verloren gaat. De trend om economische bestemde ruimten te herbestemmen naar wonen blijft zich verderzetten. Nochtans zijn veel historisch gegroeide bedrijven in evenwicht met hun omgeving, en biedt bedrijvigheid in de kernen ook veel voordelen (lokale tewerkstelling, dynamische kern, kritische massa voor andere functies, nabijheid, bereikbaarheid, ..).

Veel bedrijven verhuizen naar nabije bedrijventerreinen, waar ze nieuwe, goedkopere en eenvoudig te ontwikkelen ruimte vinden, om hun bedrijf of vestiging uit te bouwen. In eerste instantie wordt verwezen naar vrije kavels op bedrijventerreinen gelegen aan het hoofdwegenetwerk. Gegevens met betrekking tot verhuisbewegingen worden echter nauwelijks in beeld gebracht.

De huidige bedrijventerreinen zijn echter nog zeer dikwijls monofunctioneel en weinig divers naar activiteiten. Het ruimtegebruik kan op de meeste plaatsen geoptimaliseerd worden. Voorschriften stimuleren dit nog maar zelden. Voor specifieke ruimtevragers, zoals watergebonden bedrijven of grote ruimte vragers, is de beschikbare ruimte zo goed als afwezig.

Eén van de redenen daartoe is dat het uitgiftebeleid van de meeste terreinen niet selectief is. De uitgifte is gericht op de makkelijkste en meest flexibele klanten, en is daarenboven niet consistent. Verschillende aanbieders hebben andere voorwaarden en doelstellingen. Hierdoor wordt het voor 'moeilijkere' ruimtevragers moeilijk om op bedrijventerreinen in concurrentie te gaan met kleinere of verweefbare bedrijven. Door gebrek aan bovenlokale visie en samenwerking is er daarenboven ook een intergemeentelijke concurrentie, die ongewenste ruimtelijke effecten tot gevolg kan hebben.

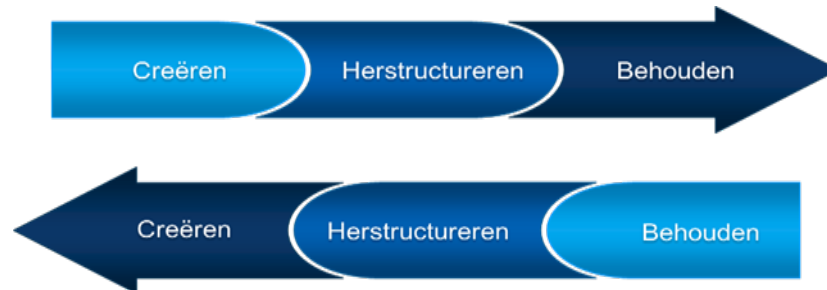
Economische ontwikkeling is niet altijd afgestemd op de multimodale knoopwaarde van een plek. Vele ontwikkelingen zijn voornamelijk autogericht en wensen afgescheiden ruimten om problemen met ondermeer de impact van de bedrijfsvoering op de omgeving te vermijden.

Door al deze tendenzen zien we echter dat steeds meer nieuwe ruimten gezocht dienen te worden om deze vragen te kunnen bedienen. Herbestemmen of aansnijden van niet bebouwde ruimte is daar de gangbare oplossing. Indien dit niet kan, wordt vervolgens gekeken naar het optimaliseren en recycleren van bestaande , onderbenutte economische ruimte. Pas in laatste instantie wordt gekeken naar mogelijkheden in kernen en multifunctionele bestemmingen om verweving van functies te realiseren.

Uitdagingen

Als we de vooropgestelde principes op het terrein willen waarmaken, dienen we dit volledig om te keren. Het behoud en het stimuleren van verweven aanbod in kernen is een eerste stap. Want het vertrek van bedrijven uit kernen is als het ware het eerste domino steentje, dat uiteindelijk leidt tot het aansnijden van steeds meer open ruimte. De bestaande, verweven economische ruimte moet dus maximaal behouden worden. Wat zijn de belangrijkste push factoren die bedrijvigheid wegduwen uit de kernen? Hoe kunnen we hier op inspelen ? Hoe kunnen we verweving aanmoedigen en bedrijven voldoende flexibiliteit geven zodat goed gelegen bedrijven op hun plek kunnen blijven en er evolueren. En hoe kunnen we nieuwe, verweefbare bedrijven de kern laten ontdekken als vestigingslocatie?

In de zoektocht naar ruimte komt het er in eerste instantie op aan om het ruimtegebruik te optimaliseren. Er moet méér gedaan worden met deze huidige ruimte, zowel in kernen als op bedrijventerreinen. Bepaalde ruimte (grote oppervlakten, watergebonden) kunnen voorbehouden worden voor een optimale match. Beperkende voorschriften kritisch onder de loep nemen, meervoudig ruimtegebruik stimuleren en stapelen van functies en gebouwen aanmoedigen, zijn mogelijke hefbomen om dit te realiseren.



Indien nieuwe ruimte toch moeten aangesneden worden, worden strikte voorwaarden opgemaakt om aan de drie basisprincipes te beantwoorden. Meerwaarden zoals het in gang zetten of bijdragen aan herstructurering of compenseren van slecht gelegen ruimte zijn hierbij belangrijk. Vat krijgen op verhuisbewegingen en verdere kennisopbouw, ook over mogelijke praktijkgerichte instrumenten, is noodzakelijk.

Pilootprojecten

In drie pilootprojecten werden een aantal doelstellingen al getoetst en verkend.

De financiële drempels voor het behoud van economische, verweven ruimte werden in kaart gebracht. Deze oefening toont aan dat het perfect mogelijk is om binnen bestemd woongebied een gemengd project te ontwerpen met de functies wonen, economie en groen dat toch voldoende residuele grondwaarde creëert. Hiervoor dienen wel voldoende hoge dichtheden toegelaten te worden. Als een lokaal bestuur dus bereid is deze hogere densiteit toe te laten, ontstaat een situatie waarin de eigenaar een rendabel en concurrentieel (t.o.v. woonontwikkeling) economisch of gemengd project kan realiseren. Er dient wel gelet te worden op voldoende garanties op vlak van oppervlakte voor productieve functies, omdat binnen de nieuwe voorwaarden er nog steeds een incentive bestaat om zoveel mogelijk woonfunctie te integreren.

Er werd ook bekeken hoe een bestaand bedrijventerrein kan geoptimaliseerd worden, met focus op ruimtelijk rendement en duurzaamheid. De moeilijkheid om bestaande bedrijventerreinen te optimaliseren is dat deze hier initieel niet voor geconcipeerd werden. Zo moet elk bedrijf individueel voldoen aan de stedenbouwkundige regels, terwijl de ruimte op een heel andere manier georganiseerd kan worden als er vanuit een gezamenlijke visie wordt geredeneerd. Daarvoor is de opmaak van een gemeenschappelijke visie (masterplan) voor het terrein met gedetailleerde fasering noodzakelijk. Leegstaande of onderbenutte percelen kunnen bijvoorbeeld ingezet worden voor de herstructurering van een bedrijventerrein, bepaalde functies kunnen eventueel gebundeld worden. Een eerste stimulans om bedrijven aan te zetten mee te stappen in een gemeenschappelijk verhaal is het organiseren van een gezamenlijk moment waarbij bedrijfsleiders hun bekommernissen en wensen kunnen uiten en delen. Door een grotere betrokkenheid van bedrijven onderling kunnen er waardevolle win-win's ontstaan.

In een derde en laatste pilootproject tenslotte werd bekeken hoe economische ontwikkeling zou kunnen bijdragen tot de versterking van een multimodaal knooppunt. Indien de knoop effectief geselecteerd staat als een hoogwaardige knoop, dan is dit de geschikte locatie om kantoren, co-working ruimtes en vergaderruimtes te voorzien. Afhankelijk van de context kunnen KMO's daar ook een plek vinden.

Aanbevelingen

Bevoegdheden

De ruimte in de provincie Antwerpen is schaars. Ondanks de groei wil de provincie de open ruimte beschermen en daarom de bebouwde ruimte beter en duurzamer gaan benutten. De provincie heeft echter beperkte bevoegdheden aangaande ruimtelijk economie. De opmaak van het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen biedt wel mogelijkheden om de inzichten te gaan realiseren. Via duidelijk onderbouwde beleidskeuzen zoekt ze de samenwerking met partners, waaronder de gemeentebesturen, op.

Aanbodbeleid

Bij het zoeken en voorzien van ruimte wordt volgende hiërarchie gehanteerd:

1. Bestaande economische ruimte in in goed gelegen kernen (goed ontsloten, ook voor zacht verkeer en openbaar vervoer) wordt maximaal behouden voor **verweven projecten** wonen-werken. Ook bij het zoeken naar ruimte heeft het stimuleren van verweving niet alleen voordelen voor het efficiënt benutten van de ruimte, maar ook voor de dynamiek die een werkplek met zich meebrengt in de kern en het verkleinen van de afstand tussen wonen en werken. Uiteraard vergt dit maatwerk, niet elk type bedrijf kan zich in een kern vestigen.
2. De huidige ruimte voor bedrijvigheid wordt onder de loep genomen. Uit het onderzoek is gebleken dat de huidige ruimte beter benut kan worden. Voor een **efficiënter ruimtegebruik** zouden bedrijven bijvoorbeeld hun daken kunnen inzetten voor energieproductie of groen, compacter kunnen bouwen, meer in de hoogte gaan of hun buitenopslag beter organiseren. Daarbij verhogen collectieve ruimten en beheer de kwaliteit van een bedrijventerrein en kan er over de perceelsgrenzen heen gedacht worden.
3. Indien er echt nood is aan bijkomende ruimte voor bedrijvigheid, dan gaat deze gepaard met strenge voorwaarden. Zo kan er bijkomende ruimte aangesneden worden om slecht gelegen bedrijven te herlokalisieren, of om oude, nabij gelegen bedrijventerreinen te herstructureren. Nieuwe terreinen moeten voorbehouden worden aan moeilijk of niet verweefbare bedrijven. In dit opzicht dient bekeken te worden of de huidige **indeling van bedrijventerreinen**, zoals in de structuurplanning, een hindernis vormt. Een andere indeling van bedrijventerreinen, bijvoorbeeld op basis van verweefbaarheid, is dan aangewezen.

De provincie kan binnen dit kader op een aantal van zijn taken en bevoegdheden focussen. Functieverwevenheid in de kernen is een belangrijk middel om de beleidsdoelstellingen te realiseren, en dus een prioritair aandachtspunt. De analyse leerde ons dat vooral de bouwbeperkingen en overlast door onder andere logistiek belangrijke knelpunten waren, naast de financiële aspecten bij herontwikkeling van de site.

Om “bedrijvige kernen” te stimuleren en te realiseren geeft het onderzoek heel wat aanbevelingen en mogelijke acties aan voor het provinciebestuur. In het PBRA moet de beleidsoptie “verweving van bedrijvigheid in (goed gelegen) woongebied” verankerd worden, zodat het toezichtmechanisme kan ingezet worden. Er kan gewerkt worden rond de impact van een bedrijf in een verweven omgeving, Er kan een selectie aangegeven worden waar de Provincie zelf een rol zal opnemen en aangeven waar zij eerder ondersteunend zal werken naar lokaal niveau. Provinciale RUP's om verweving te verplichten, dan wel te stimuleren, kunnen als voorbeeld opgemaakt worden.

Vervolgens moet ingezet worden op de optimalisatie van de bestaande bedrijventerreinen. Goede inrichting en toekomstgerichte voorschriften dienen opgesteld te worden. De Provincie maakt een overkoepelende visie op met randvoorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit en zal dit concretiseren adhv een pilootproject. Een toolbox ‘efficiënt ruimtegebruik’ kan dit ondersteunen. In het PBRA zal de beleidsoptie “efficiënter ruimtegebruik” op bedrijventerreinen opgenomen en geconcretiseerd worden en de provinciale bevoegdheid gemotiveerd, zodat dit als toezichtmechanisme kan gebruikt worden. De provincies kunnen (voorbeeld) provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen opmaken, om rigide inrichtings- of beheersvoorschriften aan te passen.

Nieuwe bedrijventerreinen creëren is dus slechts een laatste optie in het aanbodbeleid, en slechts onder strikte voorwaarden. Die voorwaarden richten zich zowel op de locatie (een goede, multimodale bereikbaarheid staat voorop) als op de connectie met andere locaties (de meerwaarde die het terrein voor andere locaties met zich mee dient te brengen zoals mogelijkheden tot herstructurering, uitdoving slecht gelegen locaties,...). Bij het aansnijden van nieuwe ruimten dient hard gemaakt te worden dat ze voorbehouden kunnen worden voor bedrijven die moeilijker verweefbaar zijn. Het introduceren van de een indeling pop basis van de (niet-) verweefbaarheid van bedrijven is aangewezen.

Ruimtemanagement

Het onderzoek introduceert 'Economisch Ruimtemanagement' (ERM). Hierbij is het de bedoeling om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen op hoger geografisch, best bovengemeentelijk, niveau. ERM moet streven naar bovenlokale afstemming op vlak aanbodcreatie voor bedrijvigheid. Hiervoor verwerven we kennis over ruimtevragen van bedrijven (vraagzijde) enerzijds en de mogelijkheden voor ontwikkeling op bestaande bedrijventerreinen en in gemengd weefsel (aanbodzijde) anderzijds, zodat het juiste bedrijf naar de juiste plek kan begeleid worden. Ook kan proactief ingespeeld worden op verhuisbeweging en gezocht worden naar oplossingen om ongewenste verhuisbeweging tegen te gaan.

Uitgiftebeleid

Ook het uitgiftebeleid dient de visie te ondersteunen en complementair te zijn aan het ruimtelijk instrumentarium. Afstemmen van dit beleid op bovenlokale schaal is noodzakelijk. Stimuleren van ruimtelijk rendement eveneens. Het uitgiftebeleid moet de basis leggen om te streven naar een collectief beheer en deelname van de bedrijven gevestigd op het terrein. Het kan eveneens gekoppeld worden aan de principes van circulair ruimtegebruik.

Tenslotte worden ook enkele aanbevelingen voor andere overheden geformuleerd die belangrijk zijn om de provinciale acties te kaderen. Fiscaliteitsregels, handhaving, vergunningenbeleid of toezichtsrechten zijn zaken die gestroomlijnd dienen te worden.

Conclusies

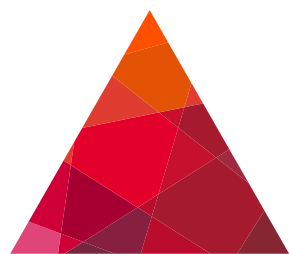
We moeten de gebruikte ruimte optimaliseren, maximaal recycleren en klaar maken om nieuwe ruimtevragen te ontvangen. Bij nieuwe ruimtevragen kijken we prioritair naar multifunctionele ruimten in kernen en naar bestaande bedrijventerreinen vooraleer er, onder strikte voorwaarden, nieuwe goed gelegen ruimten kunnen aangesneden worden. Dit wil zeggen dat de provincie aan elk bedrijf een plaats wil bieden, maar bij voorkeur de juiste - goed gelegen – ruimte. Volgens het principe ‘behoud van ruimte, niet van plek’ vrijwaren we zo de open ruimte.

Vooreerst is er nood aan een bovenlokaal zicht op het gebruik van economische ruimte. We wensen immers het ‘juiste bedrijf op de juiste plaats’. Naast een sterke terreinkennis is dus ook een ruimer overzicht van vraag en aanbod nodig, aan een integraal overzicht van ondermeer de verhuisbewegingen en stopzettingen. Een coördinerend orgaan dat overkoepelend werkt, voorlopig ‘Economisch Ruimtemanagement’ (ERM) laat toe deze neutrale positie in te nemen; zijn standpunten worden m.a.w. geleid door de beste doelstellingen vanuit ruimte voor bedrijvigheid, en niet vanuit politieke en/of geografische belangen. De provincie kan haar bovenlokale ondersteunende rol hierin opnemen.

Een tweede belangrijke conclusie is dat de opmaak van het PBRA opportuniteiten biedt om de geformuleerde uitdagingen aan te pakken, ter realisatie van haar doelstellingen inzake ruimte en bedrijvigheid. Wanneer de Provincie Antwerpen een eigen definitief vastgestelde beleidsplan ruimte (PBRA) opstelt, dient zij zich niet meer te schikken naar de bindende bepalingen van het RSV (of naar haar provinciaal ruimtelijk structuurplan).

Bovendien kan de Provincie Antwerpen, bij het opstellen van haar PBRA, onderdelen van de GRS'en van de gemeenten op haar grondgebied screenen en bepaalde onderdelen die niet stroken met haar beleidsdoelstellingen ongeldig verklaren.

In een eigen beleidskader kan provincie bv. differentiëren tussen “verweefbare bedrijven in de kern” en “niet verweefbare bedrijven in de kern”. Dergelijke opdeling strookt alvast beter met de nieuwe ruimtelijke uitdagingen. Of een activiteit al dan niet verweefbaar zal zijn, is altijd contextspecifiek en verschilt naargelang het bedrijf en de plek waar het wordt gevestigd.



**Provincie
Antwerpen**