



KANSEN voor KWALITEIT

een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen

Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen

**Uitgebracht op 9 september 2009 aan
de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
en de Minister van Economische Zaken**

*tijdelijke versie
t.b.v. aanbieding en perspresentatie
zonder opmaak en beeldmateriaal
(definitieve, gedrukte versie volgt in de loop van september 2008)*

INHOUD

ADVIES

INTRODUCTIE EN STRATEGISCHE LIJNEN

LIJN 1: ECONOMISCHE STADSVERNIEUWING

LIJN 2: VERZAKELIJKING BEDRIJVENTERREINENMARKT

LIJN 3: DE REGIO CENTRAAL

KANSEN VOOR KWALITEIT

AANBEVELINGEN

TOELICHTING

1. Inleiding en verantwoording

- 1.1 Aankondiging, opdracht en context THB
- 1.2 Aanpak
- 1.3 Opbouw rapport

2. De opgave

- 2.1 Probleemstelling
- 2.2 Begrippen en definities
- 2.3 Herstructurering in soorten
- 2.4 De herstructureringsopgave
- 2.5 Brown- en greenfieldontwikkeling
- 2.6 Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid

3. De aanpak

- 3.1 De regio centraal
- 3.2 Regionale systeemverantwoordelijkheid
- 3.3 Uitvoeringsorganisatie
- 3.4 Dekkingsplan herstructurering
- 3.5 Naar een meer zakelijke bedrijventerreinenmarkt
- 3.6 Duurzaam beheer

4. De instrumenten

- 4.1 Algemeen
- 4.2 Sturing planningsopgave
- 4.3 Sturing uitvoering
- 4.4 Bekostiging
- 4.5 Financial engineering

BIJLAGEN

1. Instellingsregeling THB
1. Samenstelling THB
2. Intentieverklaring BNG/Bouwfonds Fondsenbeheer
3. Samenvattingen deelstudies en papers:
 - a. Indicatie van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in Nederland (Buck Consultants International)
 - b. Werken aan samenwerking; Regionale samenwerking bij (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (Buck Consultants International)
 - c. De concrete regionale samenwerking bij de uitvoering van (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen (ECORYS)
 - d. Paper over de mogelijkheden van planologische sturing en grondbeleid bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen (IBR/Bregman)
 - e. Ruimte voor heffingen? (De Kam)
 - f. Effecten fiscale stimulering bedrijventerreinen (Resco)
 - g. Quick scan grondprijzen in de bedrijventerreinenmarkt (Stec Groep)

Advies

Geachte mevrouw Cramer,
Geachte mevrouw Van der Hoeven,

In Uw brief aan de Tweede Kamer van 7 december 2007 over het bedrijventerreinenbeleid¹ heeft u de instelling van de Taskforce (Her)structurering Bedrijventerreinen aangekondigd. De formele instelling volgde op 9 april (*bijlage 1*). *Bijlage 2* geeft de samenstelling van de Taskforce. U heeft ons gevraagd om vóór 1 september advies uit te brengen. De voorliggende brief is daarvan het resultaat. Daarmee borduren wij voort op de tussenrapportage die wij op uw verzoek al op 10 april jl. hebben uitgebracht.

Deze brief is een advies op de hoofdlijnen. Achtergronden en uitwerkingen zijn te vinden in de toelichting. Daarin gaan wij onder andere ook in op enkele in de instellingsregeling genoemde, maar ons inziens wat minder strategische aandachtspunten, die in verband daarmee in deze brief onbesproken blijven.

Ter voorbereiding en onderbouwing van ons advies hebben wij met uw medewerking een aantal onderzoeken laten uitvoeren en papers laten opstellen. Alleen de door de onderzoekers zelf gegeven samenvattingen van hun rapportages zijn als bijlage 4 in dit rapport opgenomen. De integrale onderzoeksrapportages staan op de CD-ROM bij dit rapport is gevoegd.

INTRODUCTIE EN STRATEGISCHE LIJNEN

Van agenda naar aanpak

De instelling van de Taskforce is een initiatief in het kader van de 'Agenda 2008–2009 herijking aanpak bedrijventerreinen' in de hiervoor genoemde Kamerbrief. Die agenda bevat echter meer initiatieven, namelijk:

- verbetering van de behoefteramingen;
- bestuurlijke afspraken met de provincies over de bedrijventerreinenplanning en de toepassing van de SER-ladder daarbij;
- initiatieven voor meer betrokkenheid van marktpartijen bij herstructurering;
- initiatieven ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen (waaronder pilots met zowel een VROM- als een EZ-signatuur).

In onze tussenrapportage hebben wij er al op gewezen dat daarnaast, zelfs gelijk met ons werk als Taskforce en volkomen los daarvan een aantal onderzoeken in opdracht van EZ en VROM loopt, alsmede breed opgezette verkenningen en beleidsanalyses van het Ruimtelijk Planbureau c.q. Planbureau voor de Leefomgeving en de Algemene Rekenkamer. Het wordt nu tijd voor integratie en trechtering. Het in de Kamerbrief van 3 juli 2008 aangekondigde nieuwe tijdpad voor de interbestuurlijke afspraken biedt goede kansen daarvoor. Wanneer in samenhang daarmee

¹ Tweede Kamer 2007-2008, 29435, nr. 73

ook de andere rijksacties nader worden gedefinieerd en ingepland, kan de noodzakelijke stap gezet worden van een multidepartementale 'agenda' naar een interdepartementale ontwikkelingsstrategie, uit te werken in een concreet 'plan van aanpak'. Wij pleiten daar nadrukkelijk voor.

Kern van de opgave

Over nut en noodzaak van een aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek bestaat in grote lijnen wel overeenstemming. De kern van de problematiek is:

- *te snelle veroudering van bedrijventerreinen* (functionaliteit, representativiteit, ontsluiting), met als gevolg sociale (slechte werkomgeving) en economische marginalisering, inefficiënt ruimtegebruik, verrommeling en onveiligheid op de zogenaamde brownfields;
- *te ruim en goedkoop aanbod van nieuwe uitleglocaties* (greenfields), die uitnodigen tot een vlucht van de brownfields en nodeloos beslag op ruimte in de hand werken;
- *onvoldoende vraaggestuurd en dus gedifferentieerd terreinaanbod*, met als gevolg een suboptimaal vestigingsklimaat, gemiste kansen voor ruimtelijke kwaliteit en een bijdrage aan de te snelle veroudering;
- *vaak matige ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing van de greenfields*, waaronder onvoldoende intensief ruimtegebruik (lage 'floor-space-index FSI).

Dáárover hoeft de discussie niet te gaan. De kern van de beleidsopgave ligt in de voorwaarden voor een oplossing van de problemen. Die liggen vooral in:

- a. de *structuur van de bedrijventerreinenmarkt*; gemeenten zijn daarop de dominante grondaanbieder, met soms door lokale werkgelegenheidsmotieven ingegeven, lage grondprijzen, die de herstructurering planeconomisch zeer lastig maken en professionele vastgoedontwikkelaars en –beleggers op afstand zetten;
- b. de *zwakke ruimtelijke regie op regionaal niveau*, zowel bij de planning en programmering als bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid, met als gevolg een kwantitatief en kwalitatief onvoldoende gecoördineerd terreinaanbod;
- c. de *financiële voorwaarden* om de decennialange scheefgroei in de bedrijventerreinenmarkt ongedaan te maken en de prioriteiten die bij de inzet van financiële middelen moeten worden gesteld.

Deze voorwaarden kunnen niet los van elkaar worden gezien. Dat maakt de bedrijventerreinenproblematiek ook zo complex en een verantwoordelijkheid voor velen. Gemeenten staan er tot nu toe teveel alleen voor en verkeren bestuurlijk niet in een positie om regionale patstellingen te doorbreken.

Strategische lijnen

Dat brengt ons tot de strategische lijnen waarlangs een succesvolle aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek moet plaatsvinden:

- I. Een collectieve aanpak van de achterstallige herstructureringsopgave, die naar analogie van de aloude stadsvernieuwing voor woongebieden kan worden getypeerd als *economische stadsvernieuwing*. De achterstallige herstructurering kan namelijk niet op de structurele effecten van verzakelijking wachten, op

straffe van een in elk geval sociaal en ruimtelijk, zo niet ook economisch ongewenst proces van 'Verelendung'. Integendeel, het wegwerken van de herstructureringsachterstand en het daarvoor noodzakelijk, flankerend beleid zullen juist het vertrouwen moeten wekken dat nodig is om de transitie naar een meer zakelijke bedrijventerreinensector op gang te brengen.

- II. Het *verzakelijken* van ontwikkeling en beheer van bedrijventerreinen, herstructurering daaronder begrepen. In combinatie met een zekere ruimtelijke schaarste moet verzakelijking ertoe leiden dat herstructurering op den duur gaat behoren tot de normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen, met een hooguit beperkte, faciliterende rol voor de overheid. Dit sluit een blijvende rol voor de overheid als 'producent' van bedrijventerreinen niet uit, maar deze zal gaandeweg waarschijnlijk wel aan betekenis inboeten. De markt voor bedrijventerreinen zal immers een tenminste regionale markt zijn, waarop spelers zich ook regionaal zullen moeten bewegen. Die markt zal geleidelijk meer risicodragend moeten worden, ook ten aanzien van herstructurering. Een zware overheidsrol past daar niet in.
- III. Positionering van planning en uitvoering van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in een *regionale arena*. De regionale arena sluit immers aan bij die van de bedrijventerreinenmarkt en biedt daardoor de beste kansen voor een proces van verzakelijking en voor koppeling van greenfieldontwikkeling aan brownfieldherontwikkeling. Deze laatste is van belang voor een optimale, financiële bijdrage van marktpartijen en gemeenten aan de economische stadsvernieuwing.

In het vervolg van dit advies werken wij die drie lijnen uit, te beginnen bij de economische stadsvernieuwing. Ons uitgangspunt daarbij is een optimaal gebruik van bestaande overheidsinstrumenten om de noodzaak van tijdrovende en onzekere wetgevingstrajecten te minimaliseren.

LIJN 1: ECONOMISCHE STADSVERNIEUWING

De opgave

In uw beleidsagenda gaat u er met enig voorbehoud vanuit dat van het totale aanbod aan bedrijventerreinen 1/3 deel verouderd is. Volgens de toenmalige cijfers van het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) ging het om 31.153 ha. Op basis van cijfers over 2007 zouden daar inmiddels ruim 1.000 ha zijn bijgekomen. Om een inhaalslag te maken wilt u het herstructureringstempo verhogen van gemiddeld 325 ha/jr in de periode 2002-2006 naar minimaal 1.000 à 1.500 ha/jr vanaf 2010. De inhaalslag zou dan echter volgens uw eigen cijfers 20 à 30 jaar gaan duren, zelfs zonder de deels nog onvermijdelijke, nieuwe veroudering. Het tempo van de inhaalslag zal dan ook omhoog moeten, wil de herstructureringsmoed niet in de schoenen zakken en het momentum niet verloren gaan. Wij adviseren u om 2020 als richtjaar voor het einde van de inhaalslag te nemen.

Het is dan wél zaak om de beleidsinspanningen te richten op de harde kern van de opgave en deze een zo mogelijk solider cijfermatige onderbouwing te geven. Met het oog daarop is in het voor de Taskforce uitgevoerde onderzoek onderscheid gemaakt tussen vier typen herstructurering (zie kadertekst).

Wij rekenen de *facelift* niet tot de harde kern van de herstructureringsopgave. Mits een toereikend en duurzaam parkmanagement de standaard wordt voor alle 'formele' bedrijventerreinen – wij zijn daar voorstander van en komen daar in de uitwerking van de verzakelijingslijn op terug – kan deze de exclusieve verantwoordelijkheid zijn van de direct betrokken (private én publieke) partijen.

De *revitaliseringsopgave* hoort wél tot de harde kern van de herstructureringsopgave, omdat de inverdiemogelijkheden daarbij het geringst zijn.

De *herprofilering* biedt daarentegen zodanige kansen voor waardecreatie dat deze grotendeels financieel sluitend moet kunnen worden gerealiseerd.

De *transformatieopgave* tenslotte leidt wél tot verlies van bedrijventerrein en is derhalve wél van belang voor de bedrijventerreinen*planning*, maar moet voor het overige al onderdeel zijn van de uitvoering van de Nota Ruimte en van de daarmee verbonden investeringsopgave. Ook die rekenen wij daarom niet tot de harde kern van de herstructureringsopgave bedrijventerreinen.

TYPEN HERSTRUCTURERING BEDRIJVENTERREINEN

Facelift

Hierbij is sprake van een grote opknapbeurt. Deze wordt toegepast indien sprake is van fysieke veroudering van openbare ruimte en gebouwen.

Revitalisering

Hierbij blijft de bestaande economische functie (bedrijventerrein) gehandhaafd. Er is sprake van (dreigende) leegstand en achteruitgang van het terrein. Forse ingrepen zijn nodig om de kwaliteiten van de locatie te verbeteren: aanpak van infrastructuur, openbare en private ruimte.

Zware revitalisering

Bij dit soort revitalisering is op delen van terreinen sprake van noodzakelijke verwerving van gronden waarna deze bouwrijp worden gemaakt. Bodemsanering, sloop van opstallen en de aanleg/herinrichting van (nieuwe) infrastructuur is veelal onderdeel van dit proces. De gronden kunnen aansluitend (deels) opnieuw worden uitgegeven. De huidige werkfunctie van het terrein, met reguliere bedrijfsruimtes, blijft behouden.

Herprofilering

Hierbij is sprake van een zware vorm van revitalisering die leidt tot functiewijziging waarbij echter wel sprake is van behoud van de werkfunctie. Een alternatieve invulling met hogere grondprijzen is mogelijk. De locatie krijgt een nieuwe werkfunctie bijvoorbeeld kantorenlocatie of detailhandel. Dit vraagt veelal om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur.

Transformatie

In tegenstelling tot herprofilering wordt het terrein aan de voorraad onttrokken en worden nieuwe, niet-economische functies op de locatie gevestigd. Er is sprake van een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen.

(BCI, 2008)

Facelift, (zware) revitalisering en herprofilering bevinden zich op een glijdende schaal. Vanwege het verschil in bestuurlijke verantwoordelijkheden dient de regionale aandacht zich echter te focussen op de (zware) revitalisering en herprofilering. Daarom hebben wij ook de voor de Taskforce uitgevoerde, cijfermatige analyses op die twee typen herstructurering toegesplitst.

In die analyses is gedetailleerd gekeken naar 58 van de in totaal volgens IBIS 1.061 verouderde bedrijventerreinen in Nederland. De uitkomsten vatten wij als volgt samen:

1. Van de volgens IBIS verouderde (bruto) bedrijventerreinoppervlakte (exclusief transformatie) is ca. 55% ook werkelijk verouderd. In absolute zin gaat het om ca. 16.570 ha verouderd bedrijventerrein. Daarvan vraagt ca.

14.000 ha om revitalisering, ca. 1.000 ha zware revitalisering en ca. 800 ha herprofilering.

2. De publieke investeringsbehoefte – over de private investeringsbehoefte is geen bruikbaar basismateriaal beschikbaar – varieert van gemiddeld € 230.000/ha (revitalisering) tot € 1,4 mln/ha² (zware revitalisering en herprofilering).
3. Mede rekening houdend met onzekerheden en enkele aanwijsbare, maar moeilijk te kwantificeren onderschattingen leiden de voorgaande uitkomsten tot een totale, publieke investeringsbehoefte voor revitalisering (incl. zware) en herprofilering van € 6,35 mrd.

Deze cijfers geven het voorlopig beste inzicht in de aard en de omvang van de herstructureringsopgave. Verdere verbetering van het onderzoeksinstrumentarium, monitoring van het herstructureringsproces en periodieke herijking van de cijfers, ook rekening houdend met 'nieuwe veroudering', zullen gaandeweg moeten leiden tot koerscorrecties en vermogensaanpassingen om het schip van herstructurering rond 2020 op bestemming te krijgen.

De dekking

Voor de dekking van de kosten van de (zware) revitalisering en herprofilering hebben wij alle redelijkerwijs in aanmerking komende opties onderzocht, waaronder de in de instellingsregeling van de Taskforce genoemde opties. Bij de beoordeling hebben wij ons feitelijk door de volgende overwegingen laten leiden:

- levert de optie een effectieve bijdrage aan de investeringsopgave?
- vraagt de optie nieuwe wetgeving?
- past de optie in het streven naar een zakelijker bedrijventerreinenmarkt?
- leidt het dekkingsplaatje tot een redelijke verdeling van lasten over alle betrokken partijen?
- past het dekkingsplaatje, overeenkomstig uw wens, "binnen de financiële kaders van het coalitieakkoord"?

Het voor de Taskforce uitgevoerde onderzoek geeft (impliciet) antwoord op deze vragen. In de toelichting op dit advies zijn die antwoorden samengebracht en nader geanalyseerd. Tabel 1 geeft de ons inziens passende dekkingsmiddelen en de daarvan indicatief te verwachten bijdragen aan de dekking van de investeringsopgave. Voor alle duidelijkheid: dit is, net als de investeringsopgave zelf, een macrobeeld, waarvoor op landelijk niveau de voorwaarden moeten worden gecreëerd. Dat beeld zegt op zichzelf dus nog niets over het dekkingsplaatje voor concrete herstructureringsprojecten of –programma's. Dat dekkingsplaatje zal steeds de uitkomst moeten zijn van de regionale en lokale planning en uitvoering van de herstructurering, waarop wij in het vervolg van dit advies terugkomen.

² alle bedragen in prijspeil 2008

tabel 1: indicatieve, landelijke dekking investeringsopgave revitalisering en herprofilering

	dekkingsmiddel	bijdrage in mrd €
A	grondopbrengsten heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond	1,95
B	verevening greenfields/brownfields bij tot nu toe gangbare grondprijzen	0,50
C	ca. 10% grondprijsverhoging greenfields, te verevenen met brownfields	0,95
D	inverdieneffect brownfields door grondprijsverhoging greenfields	0,15
E	collectieve middelen bij continuering huidig beleid	1,27
F	extra collectieve middelen	1,53
	totaal	6,35

Het bij E genoemde bedrag is gebaseerd op een continuering van de actuele danwel voor de korte termijn begrote uitgaven van Rijk (incl. EFRO³-bijdrage en –cofinanciering) en provincies samen. Over gemeentelijke bijdragen is een dergelijk macrocijfer niet beschikbaar. In de praktijk worden die bijdragen voor een belangrijk deel mogelijk gemaakt via het gemeentelijk grondbedrijf. Voor de toekomst is die gemeentelijke bijdrage al begrepen in dekkingsmiddel B volgens tabel 1.

Voor het overige zouden wij de toekomstige gemeentelijke bijdrage willen toespitsen op de bijdrage aan de *extra* benodigde collectieve middelen. Op basis van een bestuurlijke weging achten wij een gelijke verdeling van die extra collectieve last over de drie bestuurslagen verdedigbaar:

- Voor de *gemeenten* is dat een evenwichtig voorstel, omdat in dat voorstel het leveren van vereveningsbijdragen (dekkingsmiddel B) en het ‘inleveren’ van de overige opbrengstpotenties van een lokaal bedrijventerreinenbeleid wegvallen tegen het afzien van het grosso modo continueren van de huidige gemeentelijke inspanningen ten laste van de algemene middelen, zoals dat bij Rijk en provincies in onze visie wél dient te gebeuren. Gemeenten dragen dus in de toekomst alleen ten laste van de algemene middelen bij voorzover dat nodig is vanwege de noodzakelijke, *extra* inspanningen op dit beleidsterrein.
- Voor de *provincies* impliceert een driedeling van de extra last een relatieve verhoging van het aandeel in de totale lasten. Deze past echter bij de bestuurlijke verzwaring van de provinciale rol in dit dossier en bij de naar verwachting toenemende investeringsruimte op provinciaal niveau.
- Voor het *Rijk* staat daar dan uiteraard een relatieve verkleining van het aandeel in de totale lasten tegenover hoewel, gelet op de intensivering van het herstructureringsprogramma, per saldo ook van het Rijk een extra bijdrage gevraagd wordt. Die relatieve verkleining van het rijksaandeel is redelijk, gezien het grote aandeel van het Rijk in de huidige inspanning op rijks- en provinciaal niveau (i.c. bijna 60%) én gezien de nadruk die voor de toekomst op een regionale aanpak komt te liggen.

³ Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Een cijfermatige uitwerking van deze benadering is te vinden in tabel 2. Dekkingspost A laten wij daarin buiten beschouwing omdat deze tot de normale verdienmogelijkheden in de te herstructureren gebieden behoort en derhalve niet relevant is voor de verdeling van de binnen de huidige marktverhoudingen onrendabele herstructureringslast van (6,35 – 1,95 =) 4,4 mrd euro.

tabel 2: verdeling van de binnen de huidige marktverhoudingen onrendabele herstructureringslast naar 'partijen' (afgerond)

'partij'	dekkings-middel	'huidige'*) bijdrage in mrd €	extra bijdrage in mrd €	totale toekomstige bijdrage in mrd €
bedrijven	C + D	pm	1,10	1,10
Rijk	E + F	0,77	0,51	1,28
provincies	E + F	0,50	0,51	1,01
gemeenten	B + F	pm	1,01	1,01
totaal	B t/m F	1,27	3,13	4,40

**) onder 'huidige' bijdrage wordt verstaan een continuering van de huidige inzet*

In onze tussenrapportage gaven wij een indicatie van de voor de eerstkomende jaren noodzakelijke, extra rijksinspanning, te weten een bedrag van € 65 à 70 mln per jaar vanaf 2010. Dankzij de inmiddels bredere mix van dekkingsmiddelen komt de extra rijksinspanning nu op € 46 mln per jaar, gerekend over de periode 2009-2020 en uitgaande van een continuering van de huidige inzet van ca. € 65 mln per jaar. De herstructurering zal echter ongetwijfeld niet in één klap op tempo liggen. Een gefaseerde groei van de investeringen is realistischer. Wanneer daarbij, rekening houdend met de ruimte in het coalitieakkoord, geen extra inzet tot en met 2011 wordt aangenomen, zou de extra rijksinzet vanaf 2012 € 64 mln/jr moeten zijn.

Aan de slag met de nieuwe Wro

Belangrijk uitgangspunt van onze voorstellen is een aanpak in samenwerking tussen de betrokken partijen en met zo min mogelijk nieuwe wetgeving. Alleen al daarom is de idee van de heffing of herstructureringsbijdrage als stuurmiddel en/of dekkingsmiddel voor de herstructureringsopgave onaantrekkelijk, al zijn er ook fiscaalpolitieke, rechtspolitieke en praktische argumenten tegen een heffing (zie verder toelichting).

Die argumenten gelden allemaal niet wanneer optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van de nieuwe Wro. Uit de voor de Taskforce uitgevoerde studies blijkt dat een gericht gebruik van met name de provinciale structuurvisie en de provinciale doorzettingsinstrumenten (ruimtelijke verordening, pro-actieve en reactieve aanwijzing) bestuurlijke garanties kunnen bieden voor zowel een strakkere bedrijventerreinenplanning als de toepassing van de hiervoor genoemde dekkingsop-

ties verevening en grondprijnsbeleid. Daartoe dient het provinciale belang van een goede bedrijventerreinenplanning op regionaal niveau vertaald te worden in *voorwaarden aan de (inter)gemeentelijke planning en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid* met betrekking tot:

- de toekomstige ruimtelijke structuur (locationeel, kwantitatief en kwalitatief) van bedrijventerreinen op regionaal niveau;
- de samenhang tussen green- en brownfieldontwikkeling;
- het (inter)gemeentelijk gronduitgiftebeleid (w.o. grondprijnsbeleid) en
- de reikwijdte – welke terreinen dienen betrokken te worden – en de financiële randvoorwaarden voor verevening op regionaal niveau.

Een uitdagende, maar realistische, bestuurlijke innovatie, die recht doet aan de bedoelingen van de Wro en die in een aantal provincies ook al wordt opgepakt. Deze aanpak langs planologische weg is mede ingegeven door de overweging dat een groot deel van de realisatie van bedrijventerreinen voorlopig nog een gemeentelijke aangelegenheid zal zijn. Deze is niet vatbaar voor arrangementen in het kader van de Grondexploitatiewet (Grexxwet), die immers slechts de instrumenten voor faciliterend grondbeleid biedt.

De Grexxwet is wél relevant voor afspraken over verevening c.q. kostenverhaal bij private greenfieldontwikkeling. Echter, bij de huidige opzet van die wet (de kostenverhaalscriteria profijt, causaliteit en proportionaliteit en de bijbehorende, limitatieve kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening, Bro) kunnen dat soort afspraken slechts in vrijwilligheid tot stand komen. Zolang private greenfieldontwikkeling relatief weinig voorkomt, is dat niet zo'n zwaarwegende beperking, maar daar waar private greenfieldontwikkeling aan de orde is, kan deze beperking als onrechtvaardig worden ervaren. Bovendien, naarmate de door ons bepleite verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt tot een toename van private greenfieldontwikkeling leidt, zal ook een effectievere Grexxwet steeds moeilijker gemist kunnen worden. Op termijn is een aanpassing van de Grexxwet annex kostensoortenlijst van het Bro voor dit doel dan ook wenselijk.

Omgaan met versnipperde eigendom

Herontwikkeling van bedrijventerreinen kan ook vernieuwing binnen de private ruimte vragen. Veelal wordt echter aangenomen dat het voorkeurs- en onteigeningsrecht geen mogelijkheden biedt om de vaak versnipperde, private eigendomsituatie desnoods onvrijwillig te doorbreken met het oog op die vernieuwing, met name bij ongewijzigde gebiedsbestemming. In dit verband zijn ook de in de instellingsregeling van de Taskforce genoemde instrumenten ruilverkaveling en stedelijke herverkaveling relevant.

De nieuwe Wro biedt echter ook hiérvóór een wellicht onvermoede oplossing. Art. 3.5 van de Wro biedt namelijk een zodanig ruimte vertaling van de zogenaamde moderniseringsbepaling van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv), dat deze naar de letter van de wet ook zou kunnen worden toegepast bij de modernisering van bedrijventerreinen. Wij adviseren u om de Tweede Kamer de uitspraak te ontlokken dat deze Wro-bepaling inderdaad zo gelezen mag worden. De behande-

ling van het wetsvoorstel Experimentenwet BGV⁴-zones biedt daarvoor een goede gelegenheid.

De toepassing van de moderniseringsbepaling vraagt overigens wél ondernemingszin en herontwikkelingsvermogen. Onze nog volgende voorstellen voor publieke, regionale ontwikkelingsbedrijven, zijn ook hierop een antwoord. Doortastend gebruik van de nieuwe Wro zal ook die bedrijven een welkome steun in de rug kunnen zijn.

(Voor)financiering via Nationaal herstructureringsfonds (NHF)

De dekkingsmiddelen voor de herstructureringsopgave moeten worden samengebracht en verdeeld. Daarbij moet rekening worden gehouden met de noodzaak van langetermijnafspraken, onregelmatige kasritmen - die zich op regionaal niveau versterkt zullen voordoen - en met name op rijksniveau de randvoorwaarden die binnen de EMU gelden met betrekking tot overheidstekort en overheidsschuld. Een landelijk fondsbeheer kan daarom grote voordelen hebben. Zo'n fondsbeheer zou tevens flexibel kunnen inspelen op situaties waarin private of publieke voorfinanciering kunnen bijdragen aan een slagvaardige aanpak. Voordelen zijn daarnaast de bundeling van expertise, efficiënter fondsbeheer en de grotere omvang van het beheerd vermogen, met een naar verwachting hoger rendement.

Een en ander brengt ons tot het advies om te komen tot een *Nationaal herstructureringsfonds (NHF)*, naar analogie van het Groenfonds (behoudens wellicht de daarmee verbonden uitgifte van groencertificaten). Het NHF vormt in zekere zin de 'back-office' van de uitvoering op regionaal niveau (zie hierna), een in wezen technisch-financiële constructie, die de beschikkingsbevoegdheid laat bij de budgetverantwoordelijken i.c. de provincies en het Rijk.

De als *bijlage 3* bijgevoegde intentieverklaring van Bouwfonds Fondsenbeheer en de BNG biedt een handreiking voor samenwerking bij de concretisering van een dergelijke fondsconstructie voor dit doel.

LIJN 2: VERZAKELIJKING BEDRIJVENTERREINENMARKT

Schaarste en andere prikkels

Van de economische stadsvernieuwing stappen wij over naar 'verzakelijking' als tweede strategische lijn voor een succesvolle aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek. Verzakelijking moet leiden tot een meer marktgestuurde, zij het vanwege externe effecten 'geleide' bedrijventerreinenmarkt met op den duur minder (zware) overheidsinterventies en meer kwaliteit.

Een eerste, algemene voorwaarde daarvoor is een strakkere regionale planning, met minder overmaat. Van een schaarstebeleid, dat eenzijdig stuurt op het terreinaanbod, zijn wij echter geen voorstander. Schaarstebeleid vindt zijn grenzen in de economische noodzaak van een zekere flexibiliteit in het terreinaanbod, de behoefte aan 'schuifruimte' voor het herstructureringsproces en het terreinaanbod in de

⁴ Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering (BGV) is de Nederlandse benaming van de internationaal bekende Business Improvement Districts (BID's)

'pijplijn'. Wij hebben kennis genomen van uw voornemen om het ruimtelijk reserveeringsbeleid te doseren op basis van een gematigder economisch groeiscenario - het Transatlantic Market-scenario van de planbureau's – en om over de regionale invulling daarvan afspraken te maken met de provincies. Samen met de voorgenomen verbetering van het prognosemodel lijkt ons dat een evenwichtige aanpak. Daarom én vanwege uw samenwerking met de provincies op dit punt besteden wij in dit advies verder geen aandacht aan de kwantitatieve aspecten van de bedrijventerreinenplanning.

Uitgaande van een strakkere regionale planning zullen verdergaande prikkels voor herstructurering ons inziens vooral moeten komen van meer directe koppelingen tussen greenfield- en brownfieldontwikkelingen in de vorm van regionale en lokale toepassing van de SER-ladder, regionaal grondprijnsbeleid en regionale verevening, alsmede door een selectief gronduitgiftebeleid, eveneens regionaal gecoördineerd en geïnspireerd door de gedachten achter de SER-ladder. Deze prikkels zullen de behoefte aan voortgaande greenfieldontwikkeling als het ware vanuit de markt zelf meer in overeenstemming brengen met de werkelijke, economische en maatschappelijke noodzaak daarvan. Adequate prognoses zullen de effecten daarvan vervolgens gaandeweg zichtbaar gaan maken. Onze voorstellen voor een 'economische stadsvernieuwing' leiden naar voorlopig inzicht al tot voldoende prikkels in de hiervoor bedoelde zin, zodat er vanuit de behoefte aan verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt geen aanvullende prikkels nodig zijn.

Van kavel- naar gebiedsontwikkeling

Bedrijventerreinontwikkeling is in de Nederlandse planningpraktijk vaak kavelontwikkeling, dat wil zeggen ontwikkeling van afzonderlijke kavels in bouwrijp gemaakte gebieden. Met een krachtige beeldregie valt daar uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit best wat van te maken, zoals de praktijk ook uitwijst, maar de markt laat zo'n regie niet overal toe en een effectieve sturing op geïntegreerde gebouwconcepten met het oog op intensivering van ruimtegebruik is daarmee niet goed mogelijk. Bovendien zijn kavelsgewijze ontwikkelde bedrijventerreinen na realisatie in de praktijk vaak 'van niemand' meer, waardoor een duurzame gebiedskwaliteit makkelijk onder druk kan komen te staan.

Gebiedsontwikkeling én –beheer zijn een antwoord daarop. Met name de Angelsaksische praktijk toont aansprekende voorbeelden daarvan. Het zal niet overal en in alle bedrijvensectoren kunnen, maar een accentverschuiving van kavel- naar gebiedsontwikkeling zou uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit grote voordelen hebben, de mogelijkheid tot intensivering van ruimtegebruik daar nadrukkelijk onder begrepen. Een actievere rol van private ontwikkelaars en beleggers past daarbij. Daartoe zal het 'gebied' bedrijventerrein zich moeten ontwikkelen tot een volwaardig product op een volwaardige markt voor bedrijventerreinen met geïntegreerde vastgoedontwikkeling, professioneel assetmanagement en het in stand houden van een duurzame gebiedskwaliteit als bedrijfsmatige kernactiviteiten. Daarvan valt overigens wél, zoals gesteld, ruimtelijke kwaliteitswinst en ruimtebesparing te verwachten, maar niet of nauwelijks financiële winst, die bijvoorbeeld voor herstructurering zou kunnen worden ingezet. Met name de grondkostenbesparing valt voor een belangrijk deel weg tegen de hogere kosten van stapeling (b.v. gebouwde parkeervoorzieningen).

Blijkens de Kamerbrief van 7 december 2007 heeft u reeds oog voor het belang van een actievere rol van private ontwikkelaars en beleggers. U heeft ook onderzoek laten doen naar knelpunten en oplossingen⁵ en u bent met professionele vastgoedpartijen hierover in gesprek. Het voorlopige beeld daarvan is dat het in de kern ook hier gaat om beëindiging van een praktijk van overmaat en prijsbederf, onvoldoende regionale regie en een te zwakke collectieve inzet op met name de herstructurering. Bekende geluiden, die in het veld gepaard gaan met veel onvrede over een overheid die de receptuur van een kansrijker beleid maar blijft negeren of er althans niet consistent en consequent naar handelt. Het wordt tijd voor concrete acties, die grotendeels ook al nodig zijn voor de aanpak van de herstructurering en die moeten leiden tot een algehele verbetering van het klimaat voor ondernemen in bedrijventerreinen.

Fiscaliteiten

Zo'n actie is de aanpak van ons fiscaal stelsel. Met name een selectieve vrijstelling van overdrachtsbelasting achten wij een noodzakelijke reparatie van het belastingrecht, dat de herstructurering op achterstand zet. Gedacht kan worden aan zowel een (algemene) vrijstelling voor vastgoedverkrijgingen op nader aan te wijzen bedrijventerreinen als aan een vrijstelling voor op bedrijventerreinen gerichte herstructureringsmaatschappijen naar analogie van de vrijstelling voor Wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) in het kader van de stedelijke herstructurering.

In het voor de Taskforce uitgevoerde onderzoek is een schatting gemaakt van het mogelijke effect daarvan op de staatsinkomsten. Vanwege het aangenomen transactievolume en de impliciet veronderstelde inelasticiteit van dat volume lijkt ons die schatting echter een forse overschatting. Daarom én vanwege de generieke werking van deze maatregel, is er geen aanleiding om het effect van deze maatregel op de staatsinkomsten al of niet ten dele in te boeken als bijdrage aan de financiële dekking van de herstructureringsopgave.

In het voor de Taskforce uitgevoerde onderzoek komen ook verruiming van de mogelijkheden voor vervroegde en/of willekeurige afschrijving, aftrek van kosten van groot onderhoud, herinvesteringsreservevorming, investeringsaftrek, een gerichte investeringspremieregeling en groen beleggen als reële opties naar voren. Wij hebben de indruk dat deze maatregelen vooral het verouderingsproces zouden kunnen afremmen of zelfs doorbreken. Vooral uit preventief oogpunt zou dit dus interessant kunnen zijn. De effectiviteit van deze maatregelen en de gevolgen ervan voor de staatsinkomsten zijn echter nog onvoldoende inzichtelijk om nu al conclusies te trekken over de wenselijkheid ervan.

Parkmanagement

Duurzaam beheer, daaronder begrepen een tijdige investering in vernieuwing, moet voorkomen dat de snelle veroudering van bedrijventerreinen gewoon doorgaat. Verzakelijking van de bedrijventerreinensector kan daaraan een bijdrage leveren,

⁵ Betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering bedrijventerreinen; Inventarisatie, DHV, juli 2007

maar zal omgekeerd ook gestimuleerd moeten worden door op daartoe aangewezen bedrijventerreinen een minimaal vereist parkmanagement tot de standaard te maken door:

- A. bij *nieuwe terreinen* parkmanagement verplicht te gaan stellen. Erfpachtsvoorwaarden dan wel verkoopvoorwaarden met kettingbeding bieden daarvoor voldoende mogelijkheden⁶. Het eerder besproken instrumentarium van de nieuwe Wro kan worden gebruikt om ook hierover op regionaal niveau tot bindende, bestuurlijke afspraken met gemeenten te komen.
- B. bij *bestaande terreinen* in goed overleg tussen bedrijven en gebiedsbeheerder (veelal de gemeente) zoveel mogelijk tot de opzet van parkmanagement te komen. De aan de Tweede Kamer aangeboden Experimentenwet BGV-zones kan daaraan een impuls geven.
- C. bij *herstructurering van terreinen* de opzet van parkmanagement als voorwaarde voor financiële steun te gaan stellen. Overigens is ook hier het BGV-instrument relevant.

Het parkmanagement zal organisatorisch moeten worden ingekaderd in een verenigingsstructuur ('vereniging van eigenaren'⁷). Verder lijkt het voor de hand liggend om de regionale afspraken over verplicht parkmanagement materieel in overeenstemming te brengen met de rechten en plichten uit hoofde van de BGV-wet.

Over de BGV-wet zelf merken wij op, dat de aantrekkelijkheid daarvan voor het veld nog zeer onzeker is. Daarbij kan een rol spelen dat:

- de regeling een vooralsnog experimenteel en derhalve tijdelijk karakter heeft;
- er in verband daarmee een beperkte instapperiode voor ondernemers is voorzien, waarna andere belangstellenden zullen moeten wachten op een evaluatie die tot 2015 kan duren;
- gemeenten vrij zijn om wel of niet aan de instelling van BGV-zones mee te werken en dat,
- behoudens de mogelijkheid van gemeentelijke subsidies, niet voorzien is in financiële stimulering van BGV-zones.

Afhankelijk van het succes van het BGV-experiment zouden wij ons een tussentijdse bijstelling van de wet op deze punten kunnen voorstellen. Daarnaast zouden wij het toejuichen wanneer gemeenten brede steun aan de instelling van BGV-zones gaan verlenen en daarbij bijvoorbeeld bereid zouden zijn om afspraken te maken over een gebiedsgerichte inzet van (een deel van) de aan het gebied gerelateerde OZB-inkomsten.

⁶ zie *Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar beheer*, A.G. Bregman en R.W.J.J. de Win, Bouwrecht Monografie nr. 26, Kluwer 2000. Verdere versterking van de mogelijkheden voor verplicht parkmanagement is wellicht te verwachten van de in voorbereiding zijnde regeling voor verplicht lidmaatschap van een beheervereniging (zie MvT wetsontwerp BGV, par. 11; Tweede Kamer 2007-2008, 31 430, nr.3).

⁷ De benaming vereniging van eigenaren staat tussen aanhalingstekens om deze te onderscheiden van de Vereniging van Eigenaars (VvE) c.q. een vereniging van eigenaren van appartementsrechten in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Anders dan bij VvE-en zal bij bedrijventerreinen veelal geen aanleiding zijn voor collectief eigendom van het gehele terrein en de daarop aanwezige gebouwen.

LIJN 3: DE REGIO CENTRAAL

Structuur op hoofdlijnen

Organisatorisch komen de strategische lijnen van economische stadsvernieuwing en verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt samen in de regio. De regio is ons inziens bij uitstek het kader waarbinnen de planning, programmering én uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid, inclusief de herstructurering, gestalte moeten krijgen. De belangrijkste voordelen van een regionale aanpak zijn:

- passende schaal voor kwantitatief, kwalitatief en qua ruimtelijke spreiding afgewogen aanbod van bedrijventerreinen;
- passende schaal voor conditionering van de bedrijventerreinenmarkt (verzakelijking), gericht op hoge kwaliteit (ook ruimtelijk) tegen zo laag mogelijke kosten;
- risicospreiding bij de realisering van een gedifferentieerd en hoogwaardig terreinaanbod;
- schaalvoordelen (expertise, professionaliteit, continuïteit in langjarig perspectief, bedrijfsvoering) en daardoor hogere effectiviteit en efficiëntie in de ontwikkeling en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid.

Eigenlijk lijkt iedereen het daarover ook wel eens te zijn, maar het ontbreekt nog teveel aan bestuurlijke moed om de gangbare praktijken en bestuurlijke verhoudingen te doorbreken. Het wordt tijd voor heldere en niet-vrijblijvende afspraken hierover en voor meer tempo in de aanpak.

De volgende lijnen staan centraal in de ons voor ogen staande aanpak:

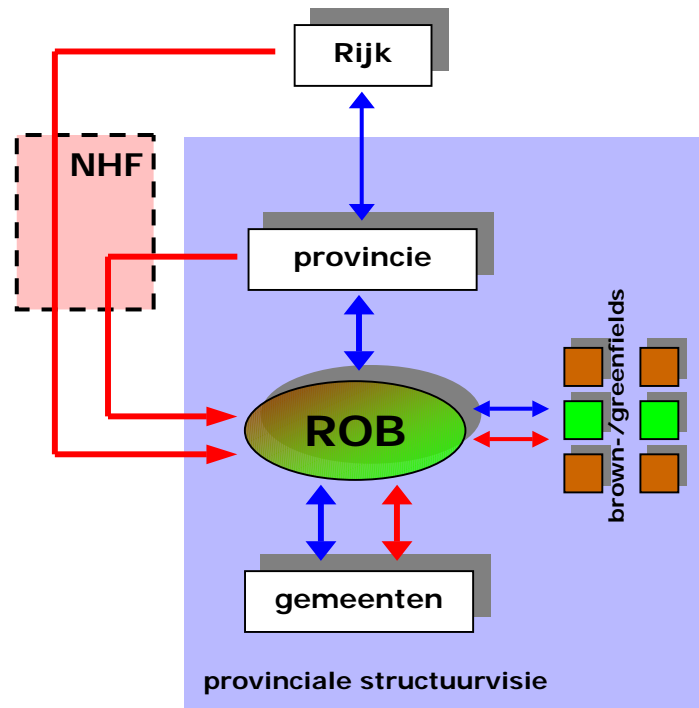
1. een *strakkere ruimtelijke planning en aanbodprogrammering* op regionaal niveau;
2. *regionale verevening* van green- en brownfieldexploitaties en een in samenhang daarmee te voeren, gecoördineerd gronduitgifte- (w.o. grondprijs-)beleid;
3. het uitrollen en versterken van de in aanzet reeds aanwezige *Regionale Ontwikkelingsbedrijven Bedrijventerreinen (ROB)* als krachtige voertuigen voor de regionale uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid.

Dit alles mag bovendien niet langer in vrijblijvendheid blijven steken. Zonder samenwerking geen greenfieldontwikkeling of (programmagerichte) financiële bijdragen van Rijk en provincies. Bij praktisch ontbreken van goede samenwerkingsmogelijkheden hebben de provincies bovendien een 'vangnet'-functie te vervullen, zodat regionalisering ook in dat soort situaties, maar dan via de provincie, gerealiseerd kan worden.

De structuur van de ons voor ogen staande aanpak illustreren wij met figuur 1.

Het blauwe vlak en de blauwe pijlen symboliseren samen de *plannings- en programmeringsstructuur*. De provinciale structuurvisie en de provinciale doorzettingsinstrumenten van de Wro (ruimtelijke verordening, pro-actieve en reactieve aanwijzingsinstrument) borgen de regionale benadering van de toekomstige ruimtelijke structuur (greenfield- en brownlocatiebeleid, kwalitatief en kwantitatief) én van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid (grondbeleid en verevening). De provincie doet dat binnen door het Rijk gestelde kaders (AMvB ex Wro en bestuurlijke afspraken) en maakt op haar beurt afspraken met de gemeenten, geborgd

Figuur 1: toekomstige hoofdstructuur planning en uitvoering bedrijventerreinen



door het provinciaal-planologisch instrumentarium. De gemeenten hebben de mogelijkheid om hun strategische planningstaken in onderlinge samenwerking, eventueel ook geformaliseerd (Wro art. 2.1 lid 3), ter hand te nemen en de provincie daarmee op afstand te houden. Zij zullen daartoe eens te meer gestimuleerd worden wanneer zij ook samenwerken in een regionaal ontwikkelingsbedrijf (ROB; zie hierna).

De *financiële structuur van de uitvoering* van het bedrijventerreinenbeleid wordt in figuur 1 gesymboliseerd door het rode vlakje – Nationaal Herstructureringsfonds (NHF) – en de rode pijlen. In de uitvoeringsorganisatie staan in onze visie publieke, regionale ontwikkelingsbedrijven bedrijventerreinen (ROB-en) centraal. De ROB-en geven professioneel en zakelijk uitvoering aan het regionaal bedrijventerreinenbeleid binnen de daarvoor door de deelnemende overheden gestelde kaders. Door actief te zijn op zowel de greenfield- als de brownfieldontwikkeling bieden ROB-en kansen voor een geïntegreerde aanpak én financiering (verevening via de ROBBalans en externe programmafinanciering) van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. De externe financiering verloopt in beginsel via het NHF en betreft met name de rijks- en provinciale bijdragen aan de herstructurering. Met deze bijdragen wordt in onze visie nadrukkelijk ook sturing gegeven aan de uitvoeringsprogrammering én organisatie, deze laatste met name ter stimulering van de regionale samenwerking bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Gemeentelijke bijdragen tenslotte kunnen desgewenst ook via het NHF lopen, maar zullen in het algemeen rechtstreeks op project- of programmaniveau worden ingezet. Voorzover de binnen een ROB samenwerkende gemeenten zelf de uitvoering op projectniveau

ter hand nemen, zullen zij over de programmatische en financiële aspecten daarvan in ROB-verband afspraken moeten maken.

Rijkssturing

Hoe brengt u de regionale aanpak op gang en hoe leidt u deze in de gewenste richting? In onze visie stuurt u, behoudens expliciet in de Nota Ruimte of bijvoorbeeld een rijksstructuurvisie zeehavens opgenomen rijksprojecten, niet meer op project-niveau, maar op systeem- en programmaniveau. Uw instrumenten daarvoor zijn:

- bestuurlijke afspraken met de provincies,
- aan de financiering van regionale programma's te verbinden voorwaarden en
- algemene beleidsregels (AMvB) op grond van de nieuwe Wro.

Aan een rijksstructuurvisie bedrijventerreinen is binnen de ons voor ogen staande, regionale aanpak geen behoefte.

Systeemverantwoordelijkheid

De hiervoor geschetste hoofdstructuur vraagt nadere uitwerking en regionaal maatwerk, met name als het gaat om de reikwijdte, de rol en de regiogrenzen van intergemeentelijke samenwerking. Hierbij past geen blauwdrukdenken. Er zal echter wél een duidelijke, *systeemverantwoordelijke* instantie moeten zijn, die eventueel ook een vangnet kan bieden voor de gebieden waarin intergemeentelijke samenwerking geen oplossing kan bieden. Die instantie is in onze visie de provincie. Het Wro-instrumentarium en het provinciale budget verschaffen haar de bestuurlijke positie en het bestuurlijk-juridisch en financieel vermogen om haar systeemverantwoordelijkheid waar te maken. In een aantal provincies zal wellicht nog een bestuurlijke cultuuromslag nodig zijn om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Daarmee dienen de provincies ervoor te zorgen dat er uiterlijk in 2010 een adequaat systeem voor de planning, programmering en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid (incl. herstructurering) tot stand komt. Provinciale grenzen zijn daarbij niet heilig. De bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies moeten voorzien in rijksterugvalopties bij achterblijvende provinciale prestaties en in mechanismen om eventuele, interprovinciale patstellingen te kunnen doorbreken.

ROB-en

Zoals gezegd, de ROB-en hebben in onze visie een centrale positie in de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid en fungeren in zekere zin als een 'frontoffice' van het Nationaal Herstructureringsfonds (NHF) als backoffice. De in Noord-Brabant (BOM), het Noordzeekanaalgebied (RON), de Drechtsteden (ROM-D) en de regio Schiphol (SADC) reeds bestaande ontwikkelingsmaatschappijen zijn perspectiefrijke aanzetten daarvoor. Participanten zijn gemeenten en/of (de) provincie(s). In beginsel zou vanuit het deelnemingenbeleid Rijksoverheid⁸ ook aan rijksdeelnemingen in de ROB-en gedacht kunnen worden, maar uit een oogpunt van bestuurlijke eenvoud en slagkracht ligt dat niet voor de hand. Rijksdeelneming kan beperkt blijven tot projecten van nationaal belang, zoals de Maasvlakte en de Amsterdamse Zuidas.

⁸ Tweede Kamer, 2007-2008, 28 165, nr. 69.

Een ROB heeft in onze visie overigens niet de volledige exclusiviteit ten aanzien van de (her)ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen, maar is een initiërend en acquirierend, operationeel en gemandateerd uitvoeringsorgaan van samenwerkende overheden, dat zelf ontwikkelt en beheert, maar ook faciliterend kan zijn voor publieke (i.h.a. gemeentelijke), private of publiekprivate ontwikkelingen en beheer op gebiedsniveau die op contractbasis aan de regionale (plannings- en financierings)kaders worden gebonden. U kunt de eerder genoemde bestuurlijke afspraken en de voorwaarden aan rijksmedefinanciering inzetten om de totstandkoming van zodanige ROB-en te stimuleren.

KANSEN VOOR KWALITEIT

De drie-eenheid van ruimtelijke kwaliteit volgens de Nota Ruimte – de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde – vraagt in de eerste plaats om een voorwaardenscheppend beleid dat in wezen niet verschilt van de strategische lijnen waarlangs wij de versnelling van de herstructurering en een zuiniger en geconcentreerder ruimtegebruik al willen bereiken: een regionale aanpak met onder andere een strakkere aanbodplanning, hogere grondprijzen en betere kansen voor gebiedsontwikkeling en collectief gebiedsbeheer. Specifiek met het oog op de belevingswaarde kunnen daaraan algemene regels voor het ontwikkelingsproces worden toegevoegd om de ontwerp kwaliteit van gebiedsinrichting en landschappelijke inpassing procesmatig te borgen (vereiste van stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitsplan, ontwerprichtlijnen in het kader van de gronduitgifte, o.i.d.). Het procesmatig karakter van deze regels maakt deze geschikt voor een landelijke regeling, maar regeling in de provinciale ruimtelijke verordening is ook denkbaar en biedt mogelijkheden voor gebiedsgerichte differentiatie van die procesvereisten, in samenhang met eventuele ontwerprichtlijnen vanuit de provinciale structuurvisie. De rolverdeling Rijk-provincies op dit punt kunt u meenemen in de bestuurlijke afspraken met de provincies.

In onze instellingsregeling vraagt u expliciet aandacht voor de financiering van ruimtelijke kwaliteit. Wij zien geen aanleiding voor een specifieke regeling voor die financieringsopgave, maar stellen wel vast dat hogere kwaliteit, ook op het vlak van duurzaamheid, hogere investeringen vraagt van zowel publieke als private partijen. Private partijen zullen dat binnen een verantwoorde bedrijfsvoering in beginsel zelf moeten kunnen realiseren. Publieke partijen zullen de ruimte voor hogere investeringen in beginsel moeten vinden in de grondexploitatie. Die ruimte is er in het algemeen ook wel, maar deze kan dan natuurlijk niet tegelijk volledig worden ingezet voor de herstructureringsopgave. Ons dekkingsvoorstel voor deze laatste houdt daar rekening mee.

Een specifiek, kwalitatief aandachtspunt voor de bedrijventerreinenplanning betreft tenslotte de mogelijkheden voor functiemenging. Functiemenging biedt kansen voor een aantrekkelijker leefomgeving, maar past niet altijd bij een marktgerichte segmentering van bedrijventerreinen en is bij met name grootschalige en/of sterk verkeersaantrekkende bedrijvigheid ook niet altijd realistisch. De Wro biedt bij uitstek het instrumentarium om hierover tot goede afwegingen te komen. De Wro staat op dit moment echter nog met lege handen wanneer milieunormen in het geding zijn. Bij strijdigheid met milieunormen moet voor een goede afweging worden uitgeweken naar de Interimwet stad-en milieubenadering, met zijn onnodig complexe en

tijdroevende procedures. Zoals alle interimwetten loopt ook deze af. Wij adviseren u om aan te koersen op een regeling in de Wro die zonder procedurele omwegen een integrale beoordeling van de omgevingskwaliteit mogelijk maakt. Milieukwaliteitsnormen dienen daarin van begin af aan het karakter van richtnormen te hebben, waarvan beargumenteerd mag worden afgeweken.

AANBEVELINGEN

Het voorgaande brengt ons samenvattend tot de volgende 10 aanbevelingen voor het rijksbeleid met betrekking tot de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Samen met de uitkomsten van de andere rijksacties in het kader van de 'Agenda 2008–2009 herijking aanpak bedrijventerreinen' vormen ze de bouwstenen voor de door ons bepleite, dringend noodzakelijke interdepartementale ontwikkelingsstrategie bedrijventerreinen en de uitwerking daarvan in een concreet 'plan van aanpak'.

1. Kies in het bedrijventerreinenbeleid voor een aanpak langs drie strategische lijnen: (I) een economische stadsvernieuwingsaanpak tot omstreeks 2020 voor een inhaalslag herstructurering bedrijventerreinen, (II) een proces van verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt en (III) een regionale aanpak.
2. Focus de aanpak en met name het financieel kader voor herstructurering voorlopig op een opgave van ca. 15.800 ha revitalisering en herprofilering voor de periode tot 2020 en reken daarvoor voorlopig met een investeringsopgave van € 6,35 mrd.
3. Kies verevening, hogere grondprijzen en collectieve middelen als dekkingsmiddel voor de inhaalslag in de herstructurering. Houdt er bij een gelijke verdeling van de noodzakelijke, extra inzet van collectieve middelen over Rijk, provincies en gemeenten rekening mee dat dit een extra inzet van rijksmiddelen impliceert van ca. € 0,53 mrd over de periode tot 2020, uitgaande van een continuering van de huidige inzet (= ca. € 0,77 mrd tot 2020).
4. Maak heldere en harde afspraken met de provincies en de VNG over:
 - een meer verplichtende regionale koers, met een strakkere planning en meer tempo in de herstructurering;
 - een rol voor de provincies als 'systeemverantwoordelijke' instantie, die uiterlijk in 2010 moet leiden tot een adequaat systeem voor de planning en programmering, de uitvoering en het beheer van bedrijventerreinen;
 - regionaal grondprijnsbeleid, regionale verevening en regionale beheersafspraken (parkmanagement) op basis van het planologisch instrumentarium van de nieuwe Wro;
 - de verdeling van de collectieve, financiële opgave tussen Rijk, provincies en gemeenten, waarbij ons advies op dat punt als richtlijn kan dienen;
 - de vorming van regionale ontwikkelingsbedrijven bedrijventerreinen (ROBen);
 - een in beginsel programmagerichte inzet van financiële middelen van Rijk en provincies;
 - de rolverdeling tussen Rijk en provincies bij de inzet van algemene regels op grond van de nieuwe Wro met het oog op de kwalitatieve aspecten van de bedrijventerreinenplanning.

5. Richt een nationaal herstructureringsfonds op, naar analogie van het Groenfonds.
6. Pas op termijn de Grexwet en de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zodanig aan dat deze ook mogelijkheden bieden voor verevening bij private ontwikkeling van bedrijventerreinen.
7. Verschaf een wettelijke basis voor een zodanig ruime interpretatie van de moderniseringsbepaling van de Wro (art. 3.5) dat deze ook kan worden ingezet voor de modernisering van bedrijventerreinen.
8. Bevorder de totstandkoming van een selectieve vrijstelling van overdrachtsbelasting voor bedrijfsmatige vastgoedtransacties op nader aan te wijzen bedrijventerreinen en voor op bedrijventerreinen gerichte herstructureringsmaatregelen, dit laatste naar analogie van de vrijstelling voor Wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) in het kader van de stedelijke herstructurering. Doe voorts nader onderzoek naar de effectiviteit van verruiming van de mogelijkheden voor vervroegde en/of willekeurige afschrijving, aftrek van kosten van groot onderhoud, herinvesteringsreservevorming, investeringsaftrek, een gerichte investeringspremieregeling en groen beleggen.
9. Werk langs verschillende sporen (provinciaal-planologische sturing, voorwaarden aan financiële ondersteuning, Experimentenwet BGV-zones) naar een algemene invoering van geïntegreerd en duurzaam parkmanagement. Dring bij de gemeenten aan op brede steun voor en inbreng van (een deel van) de gebiedsgerelateerde OZB-inkomsten in BGV-zones. Overweeg op termijn bovendien een tussentijdse bijstelling van de BGV-wet om deze op overzienbare termijn en bij zoveel mogelijk bestaande bedrijventerreinen ingang te doen vinden.
10. Bevorder ruimtelijke functiemenging door een procedureel vereenvoudigde afweging van de omgevingskwaliteit in het kader van de Wro mogelijk te maken, dit als vervolg op de Interimwet stad-en-milieubenadering.

Wij hopen u hiermee op weg te helpen naar de zo noodzakelijke vernieuwing van het bedrijventerreinenbeleid en een effectieve aanpak van de herstructureringsopgave, in nauwe samenwerking met de decentrale overheden en de marktsector.

Hoogachtend,

Mr. P.G.A. Noordanus
voorzitter

TOELICHTING

1. Inleiding en verantwoording

1.1 Aankondiging, opdracht en context THB

In de Kamerbrief van 7 december 2007 over het landelijk bedrijventerreinenbeleid⁹ hebben de ministers van VROM en EZ de instelling van een Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (verder de Taskforce) aangekondigd. Dat was één van de initiatieven in het kader van de in die brief opgenomen “Agenda 2008–2009 herijking aanpak bedrijventerreinen”. De formele instellingsregeling van de Taskforce is gepubliceerd in de Staatscourant van 9 april 2008 en als *bijlage 1* bij dit advies gevoegd. De samenstelling van de Taskforce is te vinden in *bijlage 2*.

Volgens de toelichting op de instellingsregeling is het doel van de instelling van de Taskforce “om aanbevelingen te doen, gebaseerd op ervaringen uit de praktijk, die moeten resulteren in een versnelling van de herstructurering” van bedrijventerreinen. Volgens de genoemde Kamerbrief moet vanaf 2010 jaarlijks minimaal 1000 à 1500 ha geherstructureerd bedrijventerrein worden opgeleverd op een in die brief aangenomen totale opgave van ruim 31.000 ha, terwijl in de periode 2002-2006 nog pas gemiddeld 325 ha per jaar is opgeleverd. De Taskforce vat zijn opdracht zo op dat deze primair gericht is op aanbevelingen voor de op *rijksniveau* te ondernemen acties. Het is echter evident dat naast het Rijk ook provincies en gemeenten een grote, zo niet nog grotere rol in het bedrijventerreinenbeleid hebben te vervullen en dat ook de marktsector in dit dossier een factor van grote betekenis is. De noodzaak van afstemming en samenwerking loopt dan ook als rode draad door dit rapport. De aanbevelingen aan het Rijk zijn er mede op gericht om die noodzakelijke afstemming en samenwerking de nodige impulsen te geven.

De Rijksagenda zoals beschreven in genoemde Kamerbrief omvatte naast de instelling van de Taskforce overigens nog meer initiatieven. De belangrijkste zijn:

- een realistischer scenariokeuze en verbetering van het rekenmodel (Bedrijfslocatiemonitor) voor de onderbouwing van de raming van de behoefte aan bedrijventerreinen;
- afspraken met het IPO en de afzonderlijke provincies over de planning, daaronder begrepen de herstructurering, van bedrijventerreinen, verbetering van de regionale afstemming en consequente toepassing van de SER-ladder¹⁰; inmiddels is besloten¹¹ om de toepassing van de SER-ladder mede

⁹ Tweede Kamer 2007-2008, 29435, nr. 73

¹⁰ De SER introduceerde de ladder in 1999 in zijn Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid. Voor het inpassen van de ruimtebehoeften voor o.a. bedrijvigheid stelde de SER voor de volgende ladder als denkmodel te hanteren:

- a. Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
- b. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
- c. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afge-

te borgen door deze als verplichte wijze van motivering van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen op te nemen in de AMvB Ruimte die ter uitwerking van de nieuwe Wro wordt voorbereid;

- verschillende acties (onderzoek, overleg, opzet kenniscentrum herstructurering bedrijventerreinen, voorbeeldprojecten grondbeleid) die mede gericht worden op vergroting van de betrokkenheid van marktpartijen bij herstructurering;
- verschillende acties (o.a. onderzoek, interbestuurlijk overleg, pilots, onderzoek effectiviteit kwaliteitsteams), gericht op bevordering van ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen.

De taakstelling van de Taskforce laat in feite een dwarsdoorsnede van het hele bedrijventerreinenbeleid zien vanuit het streven naar versnelling van de herstructurering. Die brede insteek is terecht. De uiteenlopende doelen en de daarmee verbonden middelen van het bedrijventerreinenbeleid zijn immers sterk met elkaar verflochten. Uit een oogpunt van beleidsanalyse en beleidsontwikkeling is die brede insteek echter ook een complicatie, zeker wanneer op de verschillende sporen van beleidsontwikkeling diezelfde brede insteek wordt gehanteerd. Ter wille van een helder en effectief beleid zal op enig moment toch enige integratie en trechtering moeten plaatsvinden. Het in de Kamerbrief van 3 juli 2008 aangekondigde nieuwe tijdpad voor de interbestuurlijke afspraken biedt goede kansen daarvoor doordat die afspraken nu volgtijdelijk, ná het uitbrengen van het voorliggende advies van de Taskforce, tot stand zullen komen. Wanneer in samenhang daarmee ook de andere Rijksacties nader worden gedefinieerd en ingepland, wordt in feite de noodzakelijke stap gezet van een 'agenda' naar een samenhangend en dus ook interdepartementaal 'plan van aanpak' voor het bedrijventerreinenbeleid op rijksniveau.

1.2 Aanpak

De instellingregeling voor de Taskforce stelt 1 september 2008 als adviestermijn. In de Kamerbrief van 7 december was nog sprake van eind mei. De voorbereiding van de instelling van de Taskforce nam echter meer tijd dan verwacht, waardoor eind mei niet meer haalbaar was. De Taskforce heeft zijn plan van aanpak vastgesteld op 5 maart 2008. De onderliggende redeneerlijn en de eruit voortvloeiende acties vormen de kern van de tussenrapportage die de Taskforce ingevolge de instellingsregeling op 10 april 2008 heeft uitgebracht.

De periode daarna is voornamelijk benut voor het doen uitvoeren van onderzoek ter toetsing en operationalisering van de redeneerlijn volgens de tussenrapportage. De beperkte ruimte voor externe communicatie en debat is ingevuld met een symposium tijdens de PROVADA-vastgoedbeurs van begin juni, expertworkshops naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken, overleg met enkele belangenorganisaties en deelname aan een studiereis naar Engeland.

wogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.

¹¹ Tweede Kamer 2007-2008, 29435, nr. (3 juli 2008)

In de aanpak van de Taskforce heeft, zoals gezegd, een voorlopige redeneerlijn, ontwikkeld op basis van een eerste verkenning en de in de Taskforce verenigde expertise, een belangrijke rol gespeeld. De tussenrapportage van de Taskforce licht dit als volgt toe:

De herontwikkelingsopgave voor bedrijventerreinen is omvangrijk en complex. De opgave zelf is al gebrekkig gedefinieerd en geanalyseerd. De doelen van de vele betrokken partijen, publiek en privaat, lopen sterk uiteen. Verantwoordelijkheden zijn onduidelijk. Rechtsmiddelen zijn versnipperd en ontoereikend. Geld voor het afdekken van de onrendabele top van de herstructureringsopgave is slechts zeer beperkt voorhanden. Het beleidsdossier (her)structurering bedrijventerreinen is tenslotte beleidsveldoverstijgend. (...)

Tegen deze achtergrond wekt de enorme hoeveelheid (gefragmenteerde) onderzoeksrapporten met een baaierd van (deel)aanbevelingen geen verbazing. Door een gebrek aan focus in beleidsopvattingen en aanpak is het dossier "bedrijventerreinen" de afgelopen periode een 'speeltuin' voor adviseurs en consultants geweest, maar ook voor kennisinstellingen, planbureau's e.d. (...) Dat gegeven heeft de Taskforce (...) voor de vraag gesteld hoe hij kan voorkomen dat hij het zoveelste rapport levert met als bestemming de reeds veel te hoge interdepartementale stapel.

Gesteld voor die vraag, kiest de Taskforce voor een aanpak waarin het ruime assortiment aan concrete interventiemogelijkheden wordt getoetst op zijn bruikbaarheid voor een realistische uitvoeringsstrategie. (...)

Kern van zo'n uitvoeringsstrategie is volgens de tussenrapportage:

..... een versterkte regionale uitvoeringsstrategie (...). Dat is een strategie, waarbij uitbreiding van bedrijventerreinen ('greenfieldontwikkelingen') en herontwikkeling van bestaande terreinen ('brownfieldherontwikkeling') op regionaal niveau met elkaar verbonden worden. (...) Uw verzoek om de aanbevelingen van de Taskforce mede te baseren op goede en slechte praktijkvoorbeelden wil de Taskforce met name oppakken door analyse van (aanzetten voor) succesvolle én minder succesvolle vormen van regionalisering van bedrijventerreinenplanning.

Kortom, de Taskforce heeft een aanvankelijke, strategische redeneerlijn als vertrekpunt genomen voor aanvullend onderzoek ter toetsing en uitwerking van die redeneerlijn. Tezamen met een aanscherping van het zicht op de herstructureringsopgave naar aard, omvang en financiële gevolgen, heeft dit de dringend noodzakelijke focus in analyse en visievorming geleverd.

De instellingsregeling van de Taskforce geeft aan dat met name goede en slechte voorbeelden van reeds uitgevoerde herstructureringsprojecten de basis dienen te zijn voor generieke lessen over de herstructurering van bedrijventerreinen. De hier gekozen aanpak vanuit een strategische redeneerlijn heeft ertoe geleid dat de Taskforce vooral gekeken heeft naar voorbeelden van regionale samenwerking op zowel het niveau van planning en programmering als dat van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Individuele projecten en locaties zijn grotendeels binnen het kader van die regionale analyses meegenomen. Daarnaast is, vooral vanwege

de kosten en opbrengsten, gekeken naar de onderbouwing van subsidieaanvragen in het kader van de Topper-regeling. Bij dit alles moet worden bedacht dat voorbeelden van reeds uitgevoerde herstructureringsprojecten zeer schaars zijn, zeker in de categorieën van herstructureringsprojecten c.q. de revitaliserings- en herprofileringprojecten waarop het beleid voor de herstructurering van bedrijventerreinen zich volgens de Taskforce dient te richten (zie verder hoofdstuk 2).

Naast het onderzoek naar voorbeelden van regionale samenwerking en de aard en omvang van de herstructureringsopgave is een belangrijk deel van het onderzoek ten behoeve van de Taskforce gericht geweest op de instrumentele toerusting van een versterkte regionale uitvoeringsstrategie. De financiering van de herstructurering is een belangrijk onderdeel daarvan.

1.3 Opbouw rapport

Het aan deze toelichting voorafgaande *Advies* geeft de redeneerlijn, werkt deze in hoofdlijnen uit en formuleert de belangrijkste aanbevelingen naar aanleiding daarvan. Dat *Advies* verschijnt ook als afzonderlijke uitgave.

De *Toelichting* is meer analytisch van opzet en levert, samen met de rapportages van het uitgevoerde onderzoek, de onderbouwing van het advies, maar ook de overwogen alternatieven. De toelichting volgt de redeneerlijn van het advies dan ook niet op de voet.

Na dit inleidende hoofdstuk 1 gaat *Hoofdstuk 2* (DE OPGAVE) van deze toelichting in op de opgave voor het bedrijventerreinenbeleid in brede zin. Wat is eigenlijk 'het probleem', welke begrippen en definities spelen daarbij een rol, welke soorten herstructurering zijn te onderscheiden, hoe groot is de opgave en vraagt die permanent aandacht of is die van tijdelijke aard?

Hoofdstuk 3 (DE AANPAK) focust op de drie strategische lijnen waarlangs de aanpak volgens het advies moet verlopen: de lijn van *economische stadsvernieuwing* voor een inhaalslag in de herstructurering, de lijn van *verzakelijking* op weg naar een structurele oplossing binnen een meer marktgestuurde, volwaardige bedrijventerreinenmarkt en de lijn van *regionalisering* als organisatorisch kader voor de meer inhoudelijke twee eerste lijnen. Hoofdstuk 3 geeft een vooral functionele beschrijving van de regionale aanpak.

Hoofdstuk 4 (DE INSTRUMENTEN) vertaalt de door de Taskforce aanbevolen aanpak in de daarvoor noodzakelijke financiële en juridische instrumenten. Vormt hoofdstuk 3 het 'hart' van dit advies, hoofdstuk 4 geeft het 'handen en voeten'. Juist hier liggen de praktische mogelijkheden om op rijksniveau de voorwaarden te scheppen voor wat in de uitwerking vooral een regionale opgave is. Hoofdstuk 4 beperkt zich overigens niet alleen tot de instrumenten die de Taskforce aanbeveelt, maar gaat ook in op de instrumentele opties die volgens de Taskforce géén aanbeveling verdienen. De meeste van die opties zijn in de opdracht aan de Taskforce ter overweging meegegeven.

Hoofdstuk 5 (SLOT) geeft een samenvattend beeld van dit advies aan de hand van de elementen van de opdracht van de Taskforce zoals verwoord in de instellingsregeling.

De rapportages van de ten behoeve van de Taskforce uitgevoerde onderzoeken zijn integraal opgenomen op een bij dit advies gevoegde *CD-ROM*. Samenvattingen van die rapportages zijn als *bijlage 4* bij dit advies gevoegd. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor die rapportages en samenvattingen ligt bij de onderzoekers.

2. De opgave

2.1 Probleemstelling

Een effectieve aanpak begint met een goede probleemstelling. Welnu, de in ruime mate voorhanden literatuur biedt een even zo ruime baaierd aan probleemnoties in relatie tot bedrijventerreinen en herstructurering. Ook de Kamerbrief van 7 december 2007 getuigt daarvan. Het algemene beeld daarvan is redelijk eenduidig en eenstemmig. Hooguit kan men daarvan zeggen dat oorzaken en gevolgen danwel doelen en middelen nog wel eens door elkaar worden gehaald of op één lijn worden gesteld. De Kamerbrief ontloopt dat probleem enigszins door te spreken van problemen op drie, nauw met elkaar samenhangende "vlakken", te weten:

- het vlak van vraag en aanbod van bedrijventerreinen en de daarvan af te leiden planning van terreinen;
- het vlak van herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en
- het vlak van de kwaliteit van bedrijventerreinen.

Deze formulering en de daaronder geschaarde knelpunten maken de probleemstelling nogal diffuus. In zijn tussenrapportage heeft de Taskforce een poging gedaan om de 'probleemstelling' volgens de Kamerbrief enigszins aangescherpt samen te vatten, met weglating van meer instrumentele (= middelgerichte) knelpunten:

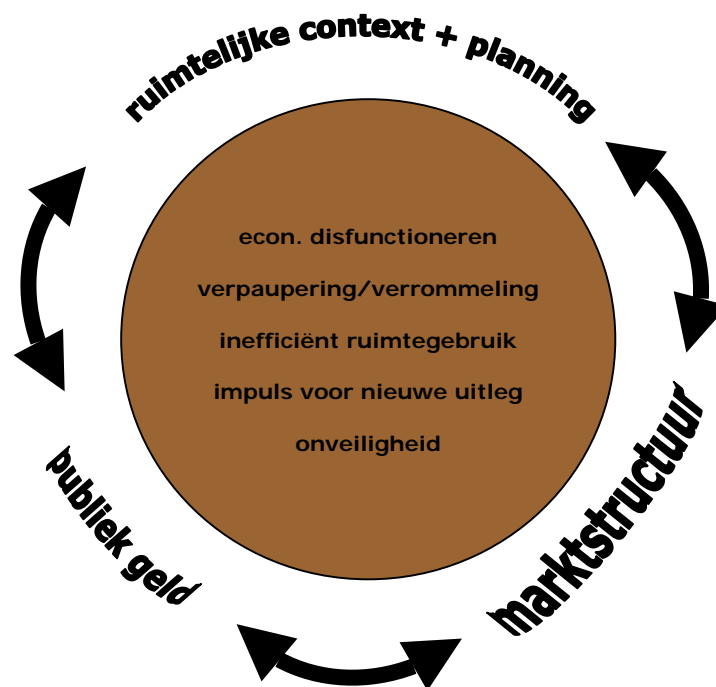
1. Een kwantitatief en kwalitatief ontoereikende, ruimtelijke planning van bedrijventerreinen, waardoor enerzijds onvoldoende wordt ingespeeld op economische structuurverandering en anderzijds onvoldoende prikkels worden gegeven voor een zuinig ruimtegebruik en behoud en ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten.
2. Een (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen die binnen ruimtelijke kaders (c.q. geldende ruimtelijke plannen en regels) onvoldoende stuurt op ontwikkelingstempo, dichtheid en ruimtelijke kwaliteit.
3. Een te trage herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, die bovendien deels weer wordt ingehaald door een voortgaand, onvoldoende beheerst proces van veroudering.

Leg je deze probleemstelling naast die van bijvoorbeeld de VROM-raad¹² dan is een opvallend gemis in de rijksprobleemstelling de organisatie van de grondmarkt voor bedrijventerreinen c.q. de dominante rol van gemeenten op die markt en de daaruit voortvloeiende, door concurrentieoverwegingen ingegeven, relatief lage grondprijzen, die de kostbaarder herstructurering van bestaande bedrijventerreinen op z'n minst ernstig bemoeilijken. Een mede daarmee samenhangend gemis is dat de probleemstelling van de Kamerbrief geen gewag maakt van de ontoereikende publieke correcties op deze imperfecte markt en op de externe effecten op die markt, onder andere door een tekort aan publieke financiële middelen. Tenslotte is een gemis het eveneens door de VROM-raad gesignaleerde belang van adequaat beheer en de op dat vlak bestaande tekortkomingen.

¹² *Werklandschappen; Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, VROM-raad, 2006

De Taskforce voegt daar zelf aan toe het veelal ontbreken van een markt voor bedrijventerreinen, waarop professionele partijen, vraaggestuurd, gedifferentieerde bedrijventerreinen aanbieden, beheren en zonodig herstructureren. Na de veelal aanbodgerichte ontwikkelingsfase, waarin een tamelijk uniform 'product' wordt gerealiseerd, overheerst het denken in kavels en is het gebied van niemand meer. Het bedrijventerreinen veroudert daardoor snel en mist een partij die het als product 'up to date' kan houden.

Het voorgaande illustreert dat het moeilijk blijft om oorzaken en gevolgen van de bedrijventerreinenproblematiek goed uit elkaar te houden en aldus zicht te krijgen op enerzijds de harde kern van maatschappelijke problemen die overheidsinterventies op dit terrein rechtvaardigen en anderzijds kenmerken c.q. knelpunten in de *context* van de bedrijventerreinenproblematiek, waarop interventies in de voorwaardenscheppende sfeer zich dienen te richten. Wellicht helpt het volgende beeld om met name in relatie tot de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen de probleemstelling scherper te krijgen.



De kern van de problematiek van de verouderde bedrijventerreinen bestaat in wisselende mate uit technische, economische, maatschappelijke of ruimtelijke veroudering (zie kader), met als gevolg het economisch suboptimaal functioneren van de gevestigde bedrijven, verpaupering of verrommeling van de omgeving, inefficiënt ruimtegebruik, een impuls voor de ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties en onveiligheid.

VIERTYPEN VEROUDERING

- * Technische veroudering: betreft de fysieke en niet-fysieke infrastructuur, die niet langer als passend gezien worden op de vestigingseisen van bedrijven, zoals slijtage aan materialen, maar ook het ontbreken van bijvoorbeeld glasvezelkabel, een te smal wegprofiel of het ontbreken van openbaar vervoer voor arbeidsintensieve bedrijven.
- * Economische veroudering: is het afnemen van de bijdrage, welke het terrein levert aan de economische ontwikkeling van de stad of regio (bruto regionaal product, aantal arbeidsplaatsen), maar ook afname van de grondwaarde en het bedrijfsomroerend goed op het bedrijventerrein doordat perceel en gebouw incourant zijn geworden.
- * Ruimtelijke veroudering: betreft de inrichting en lay-out van het bedrijventerrein, maar ook de ruimtelijke inpassing in de omgeving.
- * Maatschappelijke veroudering: sociale veiligheid en andere leefbaarheidsaspecten.

Bron: Ministerie EZ, VROM en CPB, Veroudering van bedrijventerreinen; Een structuur voor herstructurering

De mogelijkheden om daar verandering in te brengen, worden deels bepaald door de *ruimtelijke context en planning*. Welke ruimtelijke alternatieven hebben investerende bedrijven en hoe aantrekkelijk worden die financieel gemaakt? Welke ruimtelijke, infrastructurele en sociale condities schept de overheid voor waardecreatie op verouderde bedrijventerreinen? Mede in verband met dit laatste: welke mogelijkheden voor functiemenging worden geboden? En niet in de laatste plaats: in hoeverre wordt m.n. het overheidshandelen regionaal gecoördineerd, zoals vrijwel algemeen en al jaren wordt bepleit?

De mogelijkheden om veroudering te keren, worden voorts bepaald door de *structuur van de vastgoedmarkt*. Hoe om te gaan met de veelal versnipperde eigendomsstructuur op bestaande bedrijventerreinen? In hoeverre is dit een markt voor beleggers met een institutioneel lange termijnbelang? Wat zijn de kansen om de stap te zetten van kavel- naar gebiedsontwikkeling en -beheer, waardoor er een volwaardige markt voor bedrijventerreinen kan ontstaan met een duurzaam assetmanagement en een duurzame gebiedskwaliteit als bedrijfsmatige kernactiviteit, e.e.a. naar het voorbeeld van de Angelsaksische praktijk?

De mogelijkheden om veroudering te keren, worden tenslotte ook bepaald door het *geld* dat wij *collectief* bereid zijn in herstructurering te investeren. De Taskforce acht het voorlopig uitgesloten dat herstructurering helemaal zónder publiek geld mogelijk is. Een strategie van 'Verelendung' zou, zo deze al zou werken, in elk geval voorlopig ernstige ruimtelijke, economische en sociale gevolgen hebben. Een stringent schaarstebeleid zou voorts weliswaar gunstiger marktcondities scheppen voor bedrijfseconomisch verantwoorde herstructurering, maar zo'n beleid vindt zijn grenzen in de economische noodzaak van een zekere flexibiliteit in het terreinaanbod, de behoefte aan 'schuifruimte' voor het herstructureringsproces en het aanbod in de 'pijplijn' van de bedrijventerreinenplanning. Eenzijdige nadruk op oplossingen binnen de markt zal voorts een irreëel beroep doen op het sturingsvermogen van de overheid richting markt, maar ook in de onderlinge verhouding tussen de verschillende overheidsniveaus.

Kortom, naast een 'stok' van regels, plannen, interbestuurlijke druk en een daarmee te creëren, relatieve schaarste, zal er toch ook behoefte blijven bestaan aan een 'wortel'. De grootte van die wortel kan na verloop van tijd worden beperkt door optimaal te sturen met publieke plannen en regels, een verbetering van de daarvoor noodzakelijke, bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling én door (bevordering van) structuurverandering op de bedrijventerreinenmarkt, maar helemaal overbodig zal die wortel daardoor waarschijnlijk nooit worden. Intussen staan wij, **op weg naar een meer verzakelijkte markt voor bedrijventerreinen**, voor een inhaalslag die tegen de achtergrond van de aloude stadsvernieuwing voor woongebieden kan worden getypeerd als 'vergeten stadsvernieuwing' voor bedrijventerreinen oftewel **economische stadsvernieuwing**. In vergelijking met de vroegere stadsvernieuwing voor woongebieden en dankzij een slimmere mix van schaarstebeleid en regionale coördinatie weliswaar een wat minder zware stadsvernieuwingsopgave, maar als inhaalslag in het fysieke omgevingsbeleid niet wezenlijk anders. In zijn advies richt de Taskforce zich zowel op die economische stadsvernieuwing als op een verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt met zicht op een op den duur veel beperkter collectieve inzet. Dit alles binnen een regionale aanpak.

2.2 Begrippen en definities

Sinds enige tijd vindt de typologie van bedrijventerreinen plaats op basis van het Integrale Bedrijventerreineninformatiesysteem (IBIS). Dit systeem wordt landelijk ingezet voor planningsdoeleinden van bedrijventerreinen op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. De daarin evenals in de Topper-regeling inzake rijkssteun aan de herstructurering van bedrijventerreinen gehanteerde definitie van een bedrijventerrein luidt als volgt:

Een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden terrein dat bestemd en geschikt is voor gebruik door vestigingen ten behoeve van handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie, daaronder niet begrepen een terrein in overwegende mate bestemd voor kantoren, detailhandel of horeca¹³.

Ter nadere, functionele typering van bedrijventerreinen hanteert het IBIS een segmentering in de volgende terreintypen:

- Zware industrieterreinen - een terrein voor zwaar milieuhinderlijke industrie (minimaal bedrijvigheid in hindercategorie vijf is toegestaan);
- Zeehaventerreinen – een terrein met laad-/loskade langs diep vaarwater toegankelijk voor grote zeeschepen;
- Gemengde terreinen – een terrein voor reguliere bedrijvigheid, niet zijnde hoogwaardig bedrijvenpark of distributiepark (bedrijvigheid in hindercategorie 1, 2, 3 of 4 is toegestaan);
- Hoogwaardige bedrijvenparken – een terrein specifiek bestemd voor bedrijven met hoogwaardige activiteiten;
- Distributieparken – een terrein specifiek bestemd voor transport-, distributie- en groothandelsbedrijven.

¹³ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2004), Besluit van 26 november 2004, artikel 1.d.

tabel 3: Vijf locatietypen volgens IBIS

Locatietype	Aantal bedrijventerrein		Bruto ha's		Netto ha's	
	Absoluut	Relatief	Absoluut	Relatief	Absoluut	Relatief
Zware industrieterreinen	147	4%	10.558	11%	8.331	12%
Zeehaventerreinen	53	2%	17.492	18%	11.307	16%
Gemengde terreinen	3.156	88%	60.286	62%	45.956	64%
Hoogwaardige bedrijvenparken	142	4%	3.914	4%	2.638	4%
Distributieparken	64	2%	4.697	5%	3.113	4%
Onbekend	44	1%	346	0%	287	0%
Totaal	3.606	100%	97.292	100%	71.632	100%

Bron: IBIS, 2007

Steeds vaker blijkt dat deze functiegerichte 'IBIS-typologie' niet meer aansluit bij de hedendaagse werkgebieden, die steeds meer van kleur verschieten, en bij de veranderende locatie-eisen van bedrijven. In toenemende mate komt er dan ook kritiek op de segmentering die in IBIS wordt gehanteerd. Zo is er geen duidelijk onderscheid tussen hoogwaardige bedrijvenparken en kantoorlocaties.

Er is behoefte aan een andere, functionele en/of kwalitatieve segmentering van bedrijventerreinen¹⁴, uit te werken binnen het kader van de regionale bedrijventerreinenplanning. Voor de herstructureringsopgave is er voorts meer behoefte aan een typologie die recht doet aan de verschillen in aanpak van de te onderscheiden categorieën bedrijventerreinen. Par. 2.3 gaat daarop in.

2.3 Herstructurering in soorten

Met het oog op een passende aanpak van de herstructurering onderscheidt de Taskforce vier soorten opgaven: de facelift, revitalisering (licht en zwaar), herprofilering en transformatie (zie kadertekst in advies). In de praktijk zullen deze overigens niet altijd scherp te onderscheiden zijn, zeker tegen de achtergrond van de toenemende behoefte aan menging van stedelijke functies en een meer organische stedelijke structuur. Uiteindelijk zullen de categorieën herstructurering en de daarvoor in te zetten middelen dan ook moeten worden bepaald binnen het kader van de regionale planning (zie verder hoofdstuk 3). Voor een eerste gedachtenbepaling en een indicatieve raming van de met de herstructurering van bedrijventerreinen gemoeide kosten en van de daarvoor beschikbare dekkingsmiddelen is het genoemde onderscheid echter zeker bruikbaar.

De facelift

De facelift (grote opknopbeurt van m.n. openbare ruimten) rekent de Taskforce niet tot de harde kern van de herstructureringsopgave. De facelift heeft wél een belangrijke functie in het kwalitatief op peil houden van een bedrijventerrein en in het voorkómen van een niet meer te stoppen proces van afglijden, maar het is geen herstructurering pur sang en ligt ook qua verantwoordelijkheden (met accent op gebiedsbeheerders en bedrijven) wezenlijk anders dan bij de andere typen herstructurering.

¹⁴ vgl. *Ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen; Literatuurverkenning en casestudie*, Haskoning Nederland BV en VHP stedenbouwkundigen + architecten + landschapsarchitecten BV, 2008

Het probleem bij veel oudere bedrijventerreinen is tweeledig:

- * gebiedsbeheerders, veelal gemeenten, laten het te vaak afweten als het gaat om adequaat onderhoud en beheer van de openbare ruimte;
- * er ontbreekt een gezamenlijke inspanning van de bedrijven voor hun aandeel in het beheer en mogelijke andere parkmanagementactiviteiten die het betrokken bedrijventerrein als geheel geschikt houden voor zijn functie.

De gebiedsbeheerstaak heeft onmiskenbaar publieke elementen zoals het beheer van openbare werken, maar kan ook betrekking hebben op aspecten van het gebied die van gemeenschappelijk belang zijn voor de gevestigde bedrijven, in feite hun economisch functioneren mede bepalen en derhalve tot de primair private zorgtaken zijn te rekenen. Te denken valt aan beveiliging, onderhoud bedrijfsgrond en –eigendommen, parkeervoorzieningen/-management, milieuzorg, marketing, gemeenschappelijke inkoop en bewegwijzering. Een scherpe scheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheid is dan ook niet altijd mogelijk. Parkmanagement (zie kadertekst) kan mede dáárop een antwoord zijn.

Over parkmanagement

Een modern bedrijventerrein is méér dan de optelsom van losse bedrijfsgebouwen. Ook al zijn die gebouwen heel belangrijk; de buitenruimte moet ook schoon, heel en veilig zijn, om maar wat te noemen. Bovendien hechten bedrijven in steeds meer sectoren waarde aan extra's. Zijn er collectieve voorzieningen zoals beveiliging, kinderopvang, een sportzaal, een arbodienst of een restaurant? Wordt er wat gedaan aan milieuzorg, energiemanagement en vervoerscoördinatie? Met deze extra's wordt een bedrijventerrein veeleer een bedrijvengemeenschap; een omgeving waarin bedrijven zo goed mogelijk kunnen gedijen en die aangenaam is voor iedereen, ook in de toekomst!

Een bedrijventerrein dat tegemoet komt aan dergelijke behoeften kan niet zonder goed parkmanagement. Daarbij gaat het om het sturen van de inrichting van een terrein, het 'managen' van voorzieningen en het beheren van openbare en private ruimten. Marktpartijen en overheid hebben daarin een gedeelde verantwoordelijkheid. Samen zorgen zij voor een optimale kwaliteit van werklocaties, nu en op (zeer) lange termijn.

Handreiking parkmanagement, Ministerie van EZ, 2002

De bestaande mogelijkheden om parkmanagement te organiseren op nieuwe bedrijventerreinen krijgen steeds ruimer toepassing. Het recentelijk bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp Experimentenwet BGV-zones¹⁵ is met name geschikt als basis voor parkmanagement op bestaande bedrijventerreinen en/of bedrijventerreinen waarvoor parkmanagement niet bij de gronduitgifte geregeld is/wordt. BGV staat hierin voor Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering en is de Nederlandse variant van het aanvankelijk vooral in de VS, Canada en UK ontwikkelde concept van de Business Improvement Districts (BID's).

¹⁵ Tweede Kamer 2007-2008, 31430 nrs. 2 en 3

De opgave voor wat betreft het beheer van bedrijventerreinen dient te zijn dat op een overzienbare termijn voor in beginsel alle 'formele' bedrijventerreinen (b.v. 5 ha en meer, als zodanig aan te wijzen in nader te bepalen gemeentelijke en/of regionale plannen) een toereikend en duurzaam parkmanagement tot stand komt en in stand blijft.

herprofilering

Als het gaat om herprofilering, het toevoegen van andere economische functies of het anderszins wijzigen van het ruimtegebruik van een bedrijventerrein binnen de economische functies, is er zeker sprake van een trend. Op veel bedrijventerreinen is er de afgelopen jaren een hoogwaardiger mix aan economische activiteiten ontstaan. Introductie van kantoren, hybride groothandelsactiviteiten (MAKRO's e.d.), commerciële sport/leisure en andere hoogwaardige economische functies veranderen het oorspronkelijke profiel. Voor met name de financiering van deze vorm van herstructurering is van belang dat in wezen sprake is van upgrading van bestemmingen. Deze schept kansen voor waardecreatie waarmee in beginsel de kosten van de herstructurering van zowel het bedrijfsvastgoed als de publieke voorzieningen grotendeels gedekt moeten kunnen worden. Het instrumentarium van de nieuwe Wro/Grexwet biedt voldoende mogelijkheden om met name de kosten van publieke voorzieningen te kunnen dekken. Of dit ook werkelijk het geval is, moet uiteraard blijken uit een planeconomische analyse. In het kader van de regionale aanpak die de Taskforce voor ogen staat (zie verder hoofdstuk 3), zal een eerste planeconomische verkenning moeten worden uitgevoerd met het oog op de programmering van de herstructurering en de daarmee samenhangende financiële planning. Herprofilering kan daarin niet buiten beschouwing blijven, ook vanwege de opbrengstpotenties die mogelijk zelfs van belang zijn als dekkingsmiddel voor de herstructureringsopgave als geheel. Op macroniveau mag er echter vanuit worden gegaan dat herprofilering zichzelf grotendeels kan bedruipen. In de ten behoeve van de Taskforce uitgevoerde en hierna samengevatte, financiële analyses is dit ook bevestigd.

transformatie

De transformatie-opgave staat in wezen los van de 'echte' c.q. bedrijfsgerichte herstructureringsproblematiek. Het oprollen van veel binnenstedelijke bedrijventerreinen, veelal ten gunste van woningbouw, moet uiteraard wel zijn effect hebben op de planning en programmering van bedrijventerreinen en raakt ook de vraag hoe we in de toekomst voldoende economische functies in de stad kunnen blijven accommoderen – mede aandachtspunt onder de noemer stad en milieu; zie verder par. 2.6 en 4.2), maar de transformatie-opgave zelf heeft de Taskforce verder buiten beschouwing gelaten.

Daarmee is overigens zéker niet gezegd dat de noodzakelijke transformatie, zoals voorzien in de Nota Ruimte en daarmee een substantieel deel van de herstructurering van bedrijventerreinen al min of meer geregeld is. Recent, indicatief onderzoek¹⁶ toont juist aan dat hier nog een flinke opgave ligt, waarvan de rekening ook zéker nog niet is gedekt. De daarop bij motie van de Kamerleden Van Heugten c.s.¹⁷ gevraagde vervolgactie moet echter zijn beloop hebben. De Taskforce beschouwt het voorliggende advies in zekere zin als een aanvulling daarop.

¹⁶ *Investeren in ruimtelijke kwaliteit*, NEPROM en Vernieuwde Stad, 2007

¹⁷ Tweede Kamer 2007-2008, 31 200 XI nr. 60

revitalisering

Resteert de revitaliseringsopgave. Deze omvat veruit het grootste deel van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen. Tegelijk is deze het meest beperkt qua inverdienmogelijkheden. Hier ligt, op weg naar een situatie met een volwaardige bedrijventerreinenmarkt met ingebouwde, structurele vernieuwingsmechanismen, het zwaartepunt van de economische stadsvernieuwingsopgave. Alvorens de aanpak daarvan uit te werken en de kostendekkingsmogelijkheden daarvan in te schatten (zie hoofdstuk 3), biedt het vervolg van dit hoofdstuk een verdiepingsslag ten aanzien van de aard en de omvang van de herstructureringsopgave. De nadruk ligt daarbij op revitalisering (incl. 'zware' revitalisering) en herprofilering.

2.4 De herstructureringsopgave

De belangrijkste bron van statistische informatie over bedrijventerreinen is het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). IBIS wordt gevuld door middel van een jaarlijkse enquête onder gemeenten. De kwaliteit van deze informatie wordt algemeen als beperkt beschouwd. Toegespitst op veroudering kan aan IBIS de informatie volgens tabel 4 worden ontleend.

Deze cijfers bevatten niet alleen een relatief grote categorie 'onbekend', maar er ligt ook geen eenduidig begrippenkader ten aanzien van veroudering aan ten grondslag. Bovendien is in de IBIS-informatie onduidelijk of de veroudering hele

Tabel 4: Veroudering bedrijventerreinen Nederland

	Aantal bedrijventerreinen		Bruto ha's	Netto ha's
	Absoluut	Relatief		
Wel verouderd	1.061	29%	32.306	24.441
Niet verouderd	2.168	60%	55.203	40.310
Onbekend	373	10%	9.573	6.713
Totaal	3.602	100%	97.083	71.465

Bron: IBIS 2007, bewerkt door BCI

bedrijventerreinen betreft of delen daarvan. De Taskforce heeft dan ook oriënterend onderzoek laten doen naar de aard en de omvang van de herstructureringsopgave (samenvatting in *bijlage 4.a*). Zeer indicatief mag daaraan de conclusie worden verbonden dat ca. 55% van de (bruto) oppervlakte van de volgens IBIS verouderde bedrijventerreinoppervlakte exclusief de ca. 5% voor transformatie in aanmerking komende oppervlakte ook werkelijk verouderd is. In een absoluut cijfer gaat het om ca. 16.570 ha. De indicatieve verdeling daarvan over de verschillende categorieën herstructurering (opnieuw exclusief de ca. 5% transformatie) is: 89% revitalisering, ruim 6% zware revitalisering en circa 5% herprofilering. Toegespitst op de in dit advies centraal gestelde typen herstructurering gaat het om **ca.**

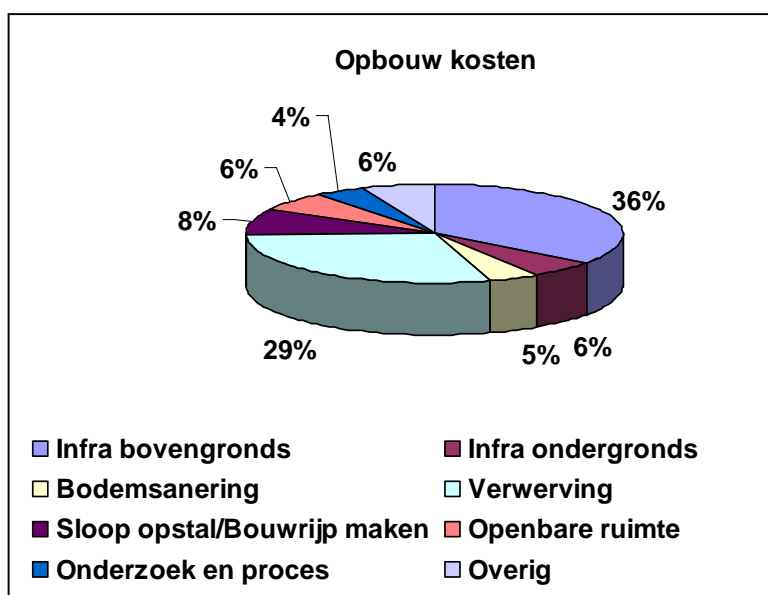
14.000 ha (lichte) revitalisering, ca. 1.000 ha zware revitalisering en ca. 800 ha herprofilering.

Op basis van een analyse van investeringsramingen van een steekproef van 34 herstructureringsprojecten en een aanvullende analyse van Topperprojecten komt BCI voorts tot de conclusie dat de publieke investeringsbehoefte – over de private investeringsbehoefte is geen bruikbaar basismateriaal beschikbaar – bij de verschillende typen herstructurering gemiddeld als volgt is:

- Facelift: 75.000 euro/ha;
- Revitalisering: 230.000 euro/ha;
- Zware revitalisering: 1.400.000 euro/ha;
- Herprofilering: 1.400.000 euro/ha.

De verdeling van deze (publieke) investeringen over verschillende kostensoorten kan eveneens op grond van de door BCI uitgevoerde analyses worden geïllustreerd met figuur 2. De dominante kostensoorten zijn duidelijk infrastructuur en vastgoedverwerving.

Figuur 2: Gangbare opbouw publieke investeringen voor herstructurering



Bron: BCI, 2008

De regionale en lokale spreiding in deze informatie is groot. Deze informatie is dan ongeschikt als basis voor concrete herstructureringsplannen en –begrotingen. Op-geschaald naar Nederland levert deze informatie echter wél een bruikbare indicatie van de landelijk met de herstructurering gemoeide investeringsopgave. Tabel 5 geeft daarvan een samenvattend overzicht.

Tabel 5: *Indicatie publieke investeringsbehoefte herstructurering (excl. facelift en transformatie)*

	omvang in ha	gem. kosten/ha	totale kosten
Revitalisering	14.000	230.000	3.220.000.000
Zware revitalisering	1.000	1.400.000	1.400.000.000
Herprofilering	800	1.400.000	1.120.000.000
Totaal			5.740.000.000

Bron: *Buck Consultants International, 2008*

Gelet op de verwachting dat de kosten in de toekomst hoger zullen uitvallen dan op dit moment veelal op basis van begrotingen is vastgesteld, het feit dat die begrotingen vaak niet de hele doorlooptijd van de herstructurering omvatten én het feit dat de kosten voor herprofilering niet specifiek konden worden vastgesteld, brengt de onderzoekers tot de conclusie dat rekening moet worden gehouden met een 'onzekerheidsmarge' van circa 10%. De Taskforce sluit zich daarbij aan en stelt vast dat aldus gerekend moet worden met een totaal kosten van de herstructureringsproblematiek in Nederland van circa € 6,35 mrd. De Taskforce plaatst daar nog de volgende kanttekeningen bij.

'Op de hand gewogen' zijn de kosten ad € 23,-/m² van lichte c.q. niet-zware revitalisering zeer bescheiden. De totale kosten van revitalisering zijn bovendien zeer gevoelig voor de verdeling over lichte en zware revitalisering. Het voornamelijk gemeentelijke ambitieniveau is hier tot nu toe de bepalende factor. Deze wordt mogelijk beïnvloed is door haalbaarheidsinschattingen. In dat geval is de categorie zware revitalisering waarschijnlijk onderschat. Tenslotte mag niet vergeten worden dat de voorgaande cijfers uitsluitend betrekking hebben op de nu al verouderde bedrijventerreinen. Een snelle verbetering van het gebiedsbeheer zal het voortgaande proces van veroudering niet in één klap tot stilstand kunnen brengen.

Kortom, de herstructureringsopgave kan eigenlijk alleen maar tegenvallen. Met de beschikbare kennis is deze tegenvaller of de kans daarop echter niet te becijferen. Niettemin kan naar **voorlopig naar beste inzicht de huidige revitaliserings- en herprofileringsopgave op ca. € 6,35 mrd worden gesteld**. Verdere verbetering van het onderzoeksinstrumentarium, monitoring van het herstructureringsproces en periodieke herijking van de cijfers, ook rekening houdend met 'nieuwe veroudering', zullen gaandeweg tot een bijgesteld en geactualiseerd beeld moeten leiden.

De Taskforce gaat in de hoofdstukken 3 en 4 in op de wijze waarop voor deze opgave dekking kan worden gevonden.

2.5 Brown- en greenfieldontwikkeling

De instellingsregeling van de Taskforce vraagt expliciet aandacht voor de relatie tussen herstructurering (brownfieldontwikkelingen) en de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen (greenfieldontwikkelingen). Die relatie heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve kant.

Allereerst de *kwantitatieve kant*. Er is brede overeenstemming over het feit dat een ruimhartige medewerking aan greenfieldontwikkelingen onder bij de huidige marktverhoudingen gebruikelijke condities, waaronder vooral de grondprijzen, niet erg helpt in het streven naar versnelling van de herstructurering. Dit gegeven brengt sommigen ertoe om te pleiten voor een stringent schaarstebeleid of zelfs een moratorium voor nieuwe greenfieldontwikkelingen. Onder andere de VROM-raad¹⁸ heeft echter stelling genomen tegen een schaarstebeleid dat stuurt op het terreinaanbod. Terecht wijst de VROM-raad zo'n beleid af, onder andere omdat dit haaks staat op de economische behoefte om flexibel op de vraag te kunnen inspelen en op de behoefte aan 'schuifruimte' voor herstructurering, de uitplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven in hindergevoelige gebieden daaronder begrepen. Het kabinetsbeleid sluit daar impliciet op aan door uit te blijven gaan van een voorlopig blijvende groei van de terreinbehoefte, zij het binnen het onder andere in de Nota Ruimte gevolgde systeem van "maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen" en uitgaande van een gematigder economische groeiverwachting volgens het Transatlantic Market-scenario zoals beschreven in de studie Welvaart en Leefomgeving van de planbureau's. Wanneer het kabinet dan bovendien, zoals aangegeven in de agenda bedrijventerreinenbeleid, aankoerst op een verdere verbetering van het prognosemodel en op afspraken met de provincies over de regionalisering daarvan, ligt er volgens de Taskforce een evenwichtig instrumentarium voor de kwantitatieve planning van bedrijventerreinen in het verschiet. Verdergaande druk op herstructurering dient volgens de Taskforce niet te komen van verdergaande beperking van de ruimtelijke mogelijkheden voor greenfieldontwikkeling, maar van meer directe koppelingen tussen greenfield- en brownfieldontwikkelingen in de vorm van regionale en lokale toepassing van de SER-ladder, regionaal grondprijnsbeleid en regionale verevening, alsmede door een selectief gronduitgiftebeleid, eveneens regionaal gecoördineerd en geïnspireerd door de gedachten achter de SER-ladder. Het is vanuit het streven naar versnelling van de herstructurering derhalve de opgave voor de planning van greenfieldontwikkelingen om deze instrumentenmix zodanige te operationaliseren dat daar reële prikkels voor herstructurering vanuit gaan. Eenzijdige nadruk op beperking van het aanbod van greenfields is daarvoor een te bot middel met ongewenste bijwerkingen op het vlak van economische en ruimtelijke ontwikkeling.

De *kwalitatieve kant* van de relatie tussen brownfieldontwikkelingen en greenfieldontwikkelingen heeft vooral te maken met de voortdurende behoefte aan nieuwe economische, ruimtelijke en marketingconcepten voor bedrijventerreinen. Deze dwingt tot voortdurende hersegmentering c.q. vernieuwing van het 'product' bedrijventerrein en geeft herstructurering een vaste plaats in de bedrijventerreinenplanning. Deze kwalitatieve kant van de herstructureringsopgave is een intrinsiek deel van het probleem en levert op zichzelf geen handvatten voor een aanpak van dat probleem. Wel ligt juist in dit aspect van de problematiek de aanleiding om op weg te gaan naar een meer zakelijke bedrijventerreinenmarkt, met ingebouwde mechanismen voor marktgestuurde productvernieuwing.

2.6 Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid

Zoals gezegd (par. 1.1) laat de taakstelling van de Taskforce in feite een dwarsdoorsnede van het hele bedrijventerreinenbeleid zien vanuit het streven naar ver-

¹⁸ *Werklandschappen: Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, blz. 28, VROM-raad, 2006

snelling van de herstructurering. Die brede insteek leidt ertoe dat de instellingsregeling van de Taskforce ook aandacht vraagt voor enkele meer kwalitatieve aspecten van de bedrijventerreinenplanning, te weten:

- zuinig ruimtegebruik, een sterkere bundeling en een betere landschappelijke inpassing van bedrijventerreinen voor zover het de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen (greenfieldontwikkelingen) betreft;
- de mogelijkheden van functiemenging van bedrijven met kantoren of woningen;
- de financiering van ruimtelijke kwaliteit, waaronder inpassing en bereikbaarheid overeenkomstig de motie van Kamerlid Van Leeuwen, ingediend bij de behandeling van de VROM-begroting 2008;
- de vraag of in klimaatneutrale bedrijventerreinen een financieringsbron voor herstructurering zit.

Over de rol van deze kwalitatieve aspecten van de bedrijventerreinenplanning in relatie tot het streven naar versnelling van de herstructurering merkt de Taskforce het volgende op.

Zuinig ruimtegebruik, sterkere bundeling en betere landschappelijke inpassing van greenfieldontwikkelingen hebben een enigszins tweeslachtige verhouding met de herstructurering. Dat geldt trouwens ook voor het streven naar verbetering van de ontwerp kwaliteit van bedrijventerreinen op zich. Het streven naar kwalitatieve verbetering van de greenfieldontwikkeling op deze punten kan de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen zowel eenvoudiger als lastiger maken. Wanneer verzwaarde eisen aan de kwaliteit van greenfieldontwikkelingen tot hogere grondwaarden leiden, zullen deze eisen indirect bijdragen aan verbetering van de concurrentiepositie van bestaande bedrijventerreinen en de verdien capaciteit op die terreinen bij herstructurering. Echter, voor zover een hogere ruimtelijke kwaliteit van greenfieldontwikkelingen ook de economische waarde van die ontwikkelingen vergroot, zullen deze een drainerend effect op vooral de krachtiger bedrijven op bestaande bedrijventerreinen kunnen hebben en daardoor het verouderingsproces van die bestaande terreinen kunnen versnellen. Het valt niet goed in te schatten hoe dit per saldo uitwerkt. Ook los daarvan zou de Taskforce er echter niet voor willen pleiten om de ruimtelijke kwaliteit van greenfieldontwikkelingen tot instrument van herstructureringsbeleid te maken.

De mogelijkheden van functiemenging van bedrijven met kantoren of woningen zijn, ook vanuit de taakopvatting van de Taskforce, relevant omdat deze onderdeel kunnen zijn van een preventief herstructureringsbeleid én verschuivingen mogelijk maken van revitalisering naar herprofilering en transformatie. Dergelijke verschuivingen scheppen ruimte voor waardecreatie en derhalve voor rendabele gebiedsexploitatie. De Taskforce zal in het vervolg van dit advies dan ook aanbevelingen doen om de mogelijkheden van functiemenging van bedrijven met woningen en andere milieuhindergevoelige gebiedsfuncties vooral procedureel te vereenvoudigen. De mogelijkheden voor economische functiemenging c.q. menging van bedrijven met kantoren en andere, niet specifiek aan bedrijventerreinen gebonden functies lijken voorts niet zozeer afhankelijk van beperkingen als gevolg van milieueffecten van bedrijven, maar veeleer van de profilering of segmentering van bedrijventerreinen vanuit ruimtelijke en economische overwegingen. De Taskforce ziet het primair als een opgave voor de decentrale overheden om in de regionale bedrij-

venterreinenplanning te komen tot een segmentering die geen nodeloze beperkingen stelt aan economische functiemenging.

Onder *de financiering van ruimtelijke kwaliteit* begrijpt de instellingsregeling van de Taskforce ook *inpassing en bereikbaarheid overeenkomstig de motie van Kamerlid Van Leeuwen, ingediend bij de behandeling van de VROM-begroting 2008*¹⁹. In deze aangenomen motie constateert de Kamer dat er gewerkt wordt aan een herstructureringsfonds waarin ruimtelijke en architectonische aspecten niet worden meegenomen. De Kamer meent dat de ruimtelijke en architectonische aspecten een belangrijke rol spelen in de herstructurering van bedrijventerreinen en verzoekt de regering om bij de inzet van middelen uit het herstructureringsfonds de ruimtelijke en architectonische aspecten mee te laten wegen. De Taskforce kan hier in zoverre mee instemmen dat de ruimtelijke en architectonische kwaliteiten van bestaande bedrijventerreinen in veel gevallen medebepalend zijn voor de urgentie en de ernst van de herstructureringsbehoefte. Deze kwaliteiten zijn naar de mening van de Taskforce echter niet goed te isoleren van de andere aspecten van veroudering. Bovendien komt de Taskforce in hoofdstuk 3 tot voorstellen over de aanpak van de herstructurering waarin zo'n geïsoleerde benadering ook vanwege de daarin voorziene wijze van financiering van de herstructurering niet goed voorstelbaar is. Ruimtelijke kwaliteit vat de Taskforce dan ook niet op als een afzonderlijk element van 'de opgave' waarover het in dit hoofdstuk gaat.

Tot de meer kwalitatieve aspecten van de bedrijventerreinenplanning waarvoor de instellingsregeling van de Taskforce aandacht vraagt, behoort tenslotte *de vraag of in klimaatneutrale bedrijventerreinen een financieringsbron voor herstructurering zit*. Strikt genomen geen aspect van 'de opgave', maar meer een potentieel middel ter dekking van de kosten van die opgave. Hoofdstuk 4 gaat daar op in. Op deze plaats is slechts relevant of het streven naar klimaatneutraliteit wellicht ook van invloed is op de omvang van de herstructureringsopgave. De Taskforce heeft moeten vaststellen dat er op dit terrein nog weinig onderzoek is gedaan. Gesteld voor de noodzaak van zekere prioriteiten binnen zijn eigen aanpak heeft de Taskforce van eigen onderzoek op dit terrein moeten afzien. De Taskforce merkt echter op dat voor klimaatneutraliteit geldt wat hiervoor reeds over andere kwalitatieve vernieuwingsbewegingen is gezegd: zij zetten bestaande terreinen versneld op achterstand en vergroten de omvang en de urgentie van de herstructureringsopgave. Klimaatneutrale inrichting van en klimaatneutrale bedrijvigheid op greenfields lijkt immers in het algemeen makkelijker en tegen lagere kosten te realiseren dan op brownfields. Net als bij andere aspecten van ruimtelijke kwaliteit kan dat echter geen reden zijn om het dan maar wat kalmer aan te doen met klimaatneutrale ontwikkeling. Deze is echter wél een reden temeer om herstructurering van bedrijventerreinen hoog op de agenda te zetten. Over de additionele bijdrage van deze ontwikkeling aan het proces van veroudering van bedrijventerreinen zijn nog geen onderbouwde uitspraken mogelijk, maar deze ligt waarschijnlijk binnen de marges die bij de inschatting van de herstructureringsopgave als geheel toch al in acht moeten worden genomen. Klimaatneutraliteit zal binnen het voortschrijdend proces van regionale bedrijventerreinenplanning zoals de Taskforce bepleit een factor van toenemende betekenis worden, medebepalend voor het proces van veroudering en voor de in verband daarmee noodzakelijke vernieuwingsinvesteringen.

¹⁹ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 200 XI nr. 26.

3. De aanpak

3.1 De regio centraal

De Taskforce heeft, zoals gezegd (zie par. 1.2) een aanvankelijke, strategische redeneerlijn als vertrekpunt genomen voor aanvullend onderzoek ter toetsing en uitwerking van die redeneerlijn. Een versterkte regionale uitvoeringsstrategie was de kern van die redeneerlijn. Op zichzelf misschien niet zo verrassend. De Taskforce ging er hooguit iets verder mee dan in het kabinetsbeleid en in bijvoorbeeld het mede daaraan ten grondslag liggende onderzoek²⁰ tot nu toe het geval is. Daarin is immers meer sprake van het signaleren van lacunes op regionaal niveau en van mogelijkheden om daar verbetering in te brengen dan van een principiële keuze voor de regio als 'het' kader voor bedrijventerreinenplanning. De argumenten voor die keuze formuleerde de Taskforce in zijn Tussenrapportage als volgt: "Op dat niveau is een samenhangende, economische ontwikkelingsstrategie mogelijk en kan een voldoende gedifferentieerd aanbod van bedrijventerreinen worden gecreëerd. Bovendien vertoont het regionale schaalniveau voldoende interne samenhang om in relatieve autonomie sturing aan het geheel van bedrijventerreinen te kunnen geven. Tenslotte biedt het regionale niveau een passende schaal voor een adequate bestuurlijke organisatie." De Taskforce sluit daarmee vrijwel naadloos aan bij het pleidooi van de VROM-raad²¹ voor wat de raad noemt "een regionale strategie voor een meer gebiedsgerichte en integrale ontwikkeling van werklandschappen, in plaats van de huidige kavelsgewijze ontwikkeling". Eén van de argumenten van de VROM-raad daarvoor is de mogelijkheid tot verevening van gebiedsexploitaties. Daarmee maakt de VROM-raad impliciet ook de herstructurering tot een regionale opgave. Ook hierop vinden Taskforce en VROM-raad elkaar geheel.

Deze en soortgelijke pleidooien voor regionalisering zijn echter niet van vandaag en zelfs niet van 2007. Van Dinteren²² legt recentelijk niet voor niets de vinger bij de stelling van Haskoning dat "de afgelopen vijftien jaar (...) weinig vooruitgang (is) geboekt op het vlak van regionale afstemming van beleid", om daar vervolgens de verzuchting aan toe te voegen: "Wel papier, maar weinig beleid". En nog minder uitvoering, zou de Taskforce daaraan toe willen voegen. Inmiddels beschikt de Taskforce immers ter verdere verificatie van zijn aanvankelijke redeneerlijn over aanvullend onderzoek (zie *bijlagen 4.b en 4.c*). Daaruit blijkt enerzijds een brede consensus over de noodzaak van een regionale aanpak en een toenemende bereidheid om daar met kennisontwikkeling, beleidsmatig en in experimenten ook werk van te maken. Anderzijds is er, als het aankomt op uitvoering, een onmiskenbare neiging om zich op het eigen gemeentelijke erf terug te trekken, waar men zich dan bovendien bij gebrek aan toereikende budgetten moet beperken tot de aanpak van situaties met relatief makkelijke mogelijkheden voor waardecreatie (verdichting, herprofilering en transformatie) en/of planvorming met een financieel open eind en dat alles, zoals ook blijkt uit de cijfers die het kabinet hanteert, in een veel te laag tempo.

²⁰ *Regionaal bedrijventerreinenbeleid, een inventarisatie*, Royal Haskoning, 2007

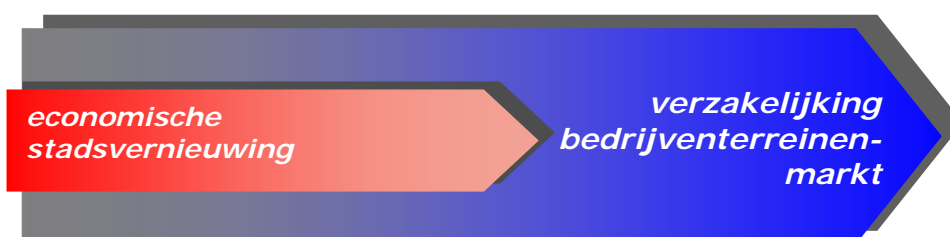
²¹ *Werklandschappen; Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, blz. 28, VROM-raad, 2006

²² *Bedrijventerreinen als speelveld*, prof. dr. Jacques van Dinteren, 2008

Het is dan ook de hoogste tijd om de regionalisering van de planning en (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen voortvarend en effectief ter hand te nemen. Ter doorbreking van de bestaande patstelling op dit gebied zijn de volgende constatering van belang:

- I. Ons land heeft geen traditie van krachtig regionaal bestuur en evenmin van een effectieve bevordering daarvan langs de weg van bestuurlijke reorganisatie. Wie desondanks resultaat wil boeken moet voorlopig de bestaande structuur als uitgangspunt nemen, sterker inzetten op het constitutioneel bij uitstek regionale bestuur – de provincie – , bereid zijn tot verleiding (naast bestuurlijk-juridische sturing) en ruimte bieden voor differentiatie.
- II. Door de rol van gemeenten op de Nederlandse bedrijventerreinenmarkt en door de ruimte in de jas van de bedrijventerreinenplanning is er in ons land nauwelijks sprake van een volwaardige 'markt' voor bedrijventerreinen. De bijdrage van 'de markt' aan investeringen in de herstructurering zal daardoor voorlopig niet optimaal zijn. Voor verandering van die situatie lijkt brede steun te bestaan, maar deze is niet eenvoudig te sturen en vraagt structuur- én cultuurveranderingen met een geheel ander tijdspad dan het kabinet bij de herstructurering voor ogen heeft.

De Taskforce beveelt naast de regionalisering dan ook nadrukkelijk twee meer inhoudelijke beleidssporen aan. Als eerste spoor een inhaalslag voor achterstallige vernieuwing, vergelijkbaar met de voor woongebieden en stedelijke centra, voornamelijk in de jaren 70 en 80 uitgevoerde stadsvernieuwing: de 'vergeten' *economische* stadsvernieuwing. Als tweede spoor een ontwikkeling naar een volwaardiger, meer verzakelijkte markt voor bedrijventerreinen, waarin de ontwikkeling, het beheer én de vernieuwing van bedrijventerreinen (als *gebied*) de kernactiviteit van aanbodzijde vormen. De volgende afbeelding illustreert deze tweesporigheid.



Voor beide sporen biedt de regionale arena naar de mening van de Taskforce het aangewezen kader. De territoriale begrenzing en de bestuurlijke en professionele organisatie van de regio zijn in de visie van de Taskforce zelf onderdeel van de regionale aanpak, waarop in het vervolg van dit hoofdstuk nader zal worden ingegaan. Het is echter zéker verdedigbaar wanneer het Rijk met bestuurlijke afspraken, voorwaardelijke inzet van financiële middelen en bijvoorbeeld algemene regels op grond van de vernieuwde Wro de nodige druk zou zetten op de totstandkoming van adequate, regionale afspraken.

3.2 Regionale systeemverantwoordelijkheid

Rekening houdend met de bestaande organisatie van ons binnenlands bestuur ligt een regionale aanpak in intergemeentelijke samenwerking het meest voor de hand, zeker in de stedelijke gebieden. Ruimtelijke ontwikkelingstaken liggen van oudsher immers voor een belangrijk deel bij de gemeenten. De nieuwe Wro zal daar, in elk geval op het terrein van de bedrijventerreinenplanning, geen wezenlijke verandering in brengen, tenzij men bereid zou zijn om vrijwel alle (her)ontwikkelingsactiviteiten met betrekking tot bedrijventerreinen aan te merken als provinciale of zelfs nationale inpassingsplannen, alleen vanwege het feit dat die terreinen onderdeel zijn van een veel ruimere bedrijventerreinenmarkt. Dat zou echter bestuurlijk en praktisch niet reëel zijn. Een eerste voorkeur voor een regionale aanpak van de bedrijventerreinenplanning in intergemeentelijke samenwerking sluit ook aan bij de vele initiatieven die er op dit gebied al zijn en bij de reeds bestaande taken en bevoegdheden van met name de plusregio's.

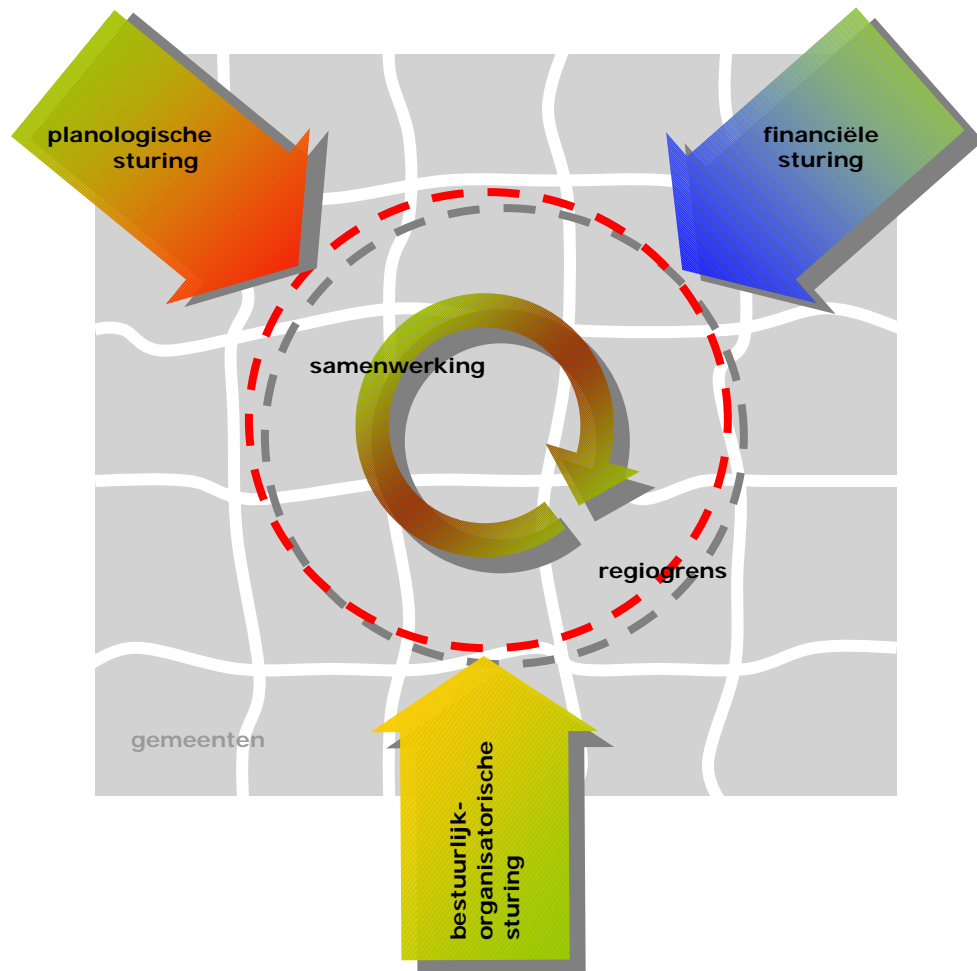
Toch gaat intergemeentelijke samenwerking niet overal vanzelf of kan de samenwerking blijven steken in goede bedoelingen. Lokale werkgelegenheidsbelangen en grondexploitatiekansen kunnen toch zwaarder wegen. De ongelijke verdeling van lusten en lasten van een regionaal bedrijventerreinenbeleid kunnen bovendien een te groot beroep doen op de intergemeentelijke solidariteit. Hier kan een bovenlokale, regisserende hand geboden zijn.

Op dat bovenlokale niveau zelf liggen trouwens ook autonome, bestuurlijke verantwoordelijkheden. Recentelijk zijn die in met name de nieuwe Wro scherper gedefinieerd. Ook zonder een slechts theoretisch denkbare inzet op het gebruik van provinciale en nationale inpassingsplannen, zoals hiervoor gesuggereerd, bieden structuurvisies, ruimtelijke verordeningen en AMvB's instrumenten die op het terrein van de bedrijventerreinenplanning welhaast onvermijdelijk om invulling vragen op in elk geval provinciaal niveau. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop bovenlokale, financiële faciliteiten, die in elk geval voorlopig in het kader van het 'economisch stadsvernieuwingsspoor' noodzakelijk zullen zijn, ingezet gaan worden.

Nog meer variabelen zijn bepalend voor de invulling van de regionale sturing van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Er zullen gebieden zijn in de luwte van de economische kerngebieden, waar de bedrijventerreinenproblematiek te weinig massa heeft voor een effectieve organisatie van de intergemeentelijke samenwerking op dit gebied. Er zullen gemeenten zijn in het overgangsgebied van verschillende economische kerngebieden, die niet goed tot samenwerkingskeuzen kunnen komen of zich voor lastige strategische dilemma's gesteld zien. De behoefte aan intergemeentelijke samenwerking kan zich voorts richten op een gezamenlijke planning en programmering, met de (sectorale) intergemeentelijke structuurvisie²³ als meest vergaande variant. De intergemeentelijke aandacht kan zich echter ook concentreren op gezamenlijke uitvoering, inclusief verevening tussen green- en brownfields. De keuzen op deze punten zullen moeten worden meegenomen in de vaststelling van de wijze waarop met name de provincie haar regionale bestuurstaken invult. Er kunnen tenslotte ook algemeen-bestuurlijke overwegingen zijn om

²³ Wro, art. 2.1 lid 3

voor wat betreft de regio-afbakening aan te sluiten bij bijvoorbeeld bestaande, bestuurlijke gebiedsindelingen (Wgr-regio's, BLS-regio's, e.d.) of juist meer economisch-geografische indelingen (COROP-gebieden, nodale gebieden volgens het CBS, e.d.).



Kortom, het regionaal sturingssysteem kent vele variabelen die om maatwerk en horizontale en verticale bestuurlijke afstemming vragen. Er zal echter wél een duidelijke, *systemverantwoordelijke* instantie moeten zijn. Die instantie is in de visie van de Taskforce de provincie. De provincies dienen erop toe te zien dat er uiterlijk in 2010 een adequaat systeem voor de planning, programmering en uitvoering van bedrijventerreinenbeleid tot stand komt. Inzet moet zijn om dat systeem zoveel mogelijk vanuit de gemeenten te doen ontstaan en onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van samenwerkende gemeenten te brengen. Terugvaloptie kan echter zijn dat de provincie zelf voor delen van haar territorium die verantwoordelijkheid aanvaardt, hetzij omdat dat volgens de betrokken gemeenten doelmatiger is, hetzij omdat de gemeenten er onderling niet uit komen. De hierna volgende aanbevelingen van de Taskforce met betrekking tot de financiële structuur zijn er echter mede op gericht om een bonus op samenwerking te stellen.

De provinciale grenzen zullen overigens niet altijd kunnen samenvallen met die van de samenwerkingsgebieden. Interprovinciale afspraken zullen in die gevallen passende oplossingen moeten bieden. Bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincies moeten voorzien in mechanismen om eventuele, interprovinciale patstellingen te kunnen doorbreken.

3.3 Uitvoeringsorganisatie

Een *regionaal ontwikkelingsbedrijf voor bedrijventerreinen (ROB)* heeft volgens de Taskforce grote voordelen. Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (RON), Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) en Schiphol Area Development Company (SADC) zijn als aanzetten daarvoor te beschouwen. Een ROB biedt goede mogelijkheden voor een bedrijfsmatig optimale uitvoering van het regionaal beleid ten aanzien van de (her)ontwikkeling, de gronduitgifte (tempo, prijsstelling en in relatie tot segmentering) en eventueel ook het beheer van bedrijventerreinen. Het regionaal ontwikkelingsbedrijf biedt, anders dan een gemeentelijk grondbedrijf, althans in de meeste gemeenten, betere kansen voor optimalisatie van het 'product' bedrijventerrein en voor verevening binnen de bedrijfsvoering: **balansverevening**. Deze vorm van verevening heeft bestuurlijk, sturingstechnisch en qua reikwijdte naar de inschatting van de Taskforce grote voordelen ten opzichte van de in de lopende discussies meer gangbare **bovenplanse (regionale) verevening**, waarin louter grondexploitaties van verschillende plannen onder publieke verantwoordelijkheid (bij bovengemeentelijke verevening zelfs verschillende, samenwerkende publieke partijen) met elkaar worden verbonden. Het voert te ver om binnen het kader van dit advies tot een volledige blauwdruk voor een ROB te komen, maar de Taskforce zou zich goed kunnen voorstellen dat een ROB met balansverevening zich ook bij uitstek zou lenen voor programma- in plaats van project- of gebiedsgerichte financiering. Programmafinanciering lijkt opnieuw uit een oogpunt van doelmatigheid en efficiëntie van de uitvoeringsorganisatie grote voordelen te hebben en zou er bovendien toe leiden dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de herstructurering zo dicht mogelijk bij de (participerende) gemeenten komt te liggen. Programmafinanciering zou daardoor op zichzelf al een stimulans voor regionale uitvoering zijn, maar deze stimulans zou nog versterkt kunnen worden door aan regionale programma's prioritaire zo niet exclusieve trekkingsrechten met betrekking tot de financiële overheidsfaciliteiten toe te kennen.

Een ROB zal voorlopig een publiek karakter moeten hebben. Hoewel de Taskforce in beginsel een groot voorstander is van publiekprivate samenwerking, valt niet te ontkennen dat daar in de gedachte samenwerking op regionale schaal bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid flinke haken en ogen aan zitten. Participatie van ontwikkelende, private partijen kan tot ongewenste complicaties leiden bij het verlenen van concessies of het doen verlenen respectievelijk uitvoeren van aanbestedingsplichtige diensten en werken in het kader van de bedrijventerrein(her)ontwikkeling binnen de regio. Private participatie kan voorts leiden tot strijdigheid met het mededingingsrecht wanneer, zoals de Taskforce hierna zal aanbevelen, het voeren van regionaal grondprijnsbeleid onderdeel vormt van het dekkingsplan voor de herstructureringsopgave. Ongeoorloofde staatssteun kan tenslotte aan de orde zijn bij private participatie in regionale uitvoeringsorganisaties met prioritaire of exclusieve rechten ten aanzien van financiële overheidsfaciliteiten. Dit is alles bijeen ge-

noeg reden om het optuigen van effectieve uitvoeringsorganisaties op regionaal niveau niet te belasten met moeizame discussies en processen rond de eventuele participatie van private partijen, zéker in de fase van 'economische stadsvernieuwing' waarvoor de bedrijventerreinensector de komende ruim 10 jaar staat. Het ligt ook niet voor de hand om op dit schaalniveau nu ineens krachtig in te zetten op private participatie, nu het vooralsnog voornamelijk publieke partijen zijn die belang stellen in een regionale aanpak.

Al deze overwegingen tegen private participatie op regionaal niveau gelden niet of veel minder op project- of gebiedsniveau. Op dit niveau kunnen private partijen vastgoedposities hebben die binnen het faciliterend grondbeleid goed hanteerbaar zijn. Bij ontbreken van (strategische) vastgoedposities en/of bij verliesgevende business cases kunnen concessies in concurrentie worden verleend, zodat geen mededingingsrechtelijke complicaties of situaties met ongeoorloofde staatssteun behoeven te ontstaan. Daar staan algemene voordelen van private ontwikkeling tegenover, evenals de voordelen van een geïntegreerde gebiedsontwikkeling die in vergelijking met de gangbare, kavelsgewijze ontwikkeling binnen een door een gemeentelijk grondbedrijf bouwrijp gemaakt bedrijventerrein, betere kansen biedt voor intensief grondgebruik, beeldkwaliteit en goede landschappelijke inpassing. Daarenboven is er meer zicht op een ontwikkeling met toekomstwaarde wanneer (publiek)private ontwikkelingscombinaties een duurzaam belang in het gebied willen nemen.

De combinatie van publieke ROB-en en (publiek)private ontwikkelingsbedrijven op locatieniveau kan in de ogen van de Taskforce dan ook belangrijke voordelen hebben en verdient krachtige steun. Dat neemt niet weg dat, ook al vanwege het gedifferentieerde beeld dat volgens de overwegingen in par. 3.2 zal kunnen ontstaan op het vlak van planning en programmering, er zich ook in de operationalisering daarvan situaties kunnen voordoen waarin greenfield- en brownfieldontwikkelingen in wezen 'stand alone' projecten blijven. Een algemeen verbod daarop zou niet uitdagen tot creativiteit, zou geen recht doen aan het belang van een regionale arena waarbinnen betrokken partijen in overleg en onder leiding van de systeemverwoordelijke provincie naar optimale oplossingen zoeken en zou een miskennis zijn van de gedifferentieerde, economisch-geografische uitgangssituatie die uitzonderingen op de regel rechtvaardigen. Echter, een bestuurlijke 'vlucht' in dat soort uitzonderingen zou niet ondenkbaar zijn, maar wél ongewenst. Ter voorkoming daarvan zouden provincies ook op uitvoeringsniveau een vangnet moeten bieden voor niet regionaal georganiseerde gemeenten en projecten in de vorm van bestuurlijke eisen aan gronduitgifte en bovenplanse verevening en een provinciaal herstructureringsfonds als egalisatie- en subsidie-instrument. De eerder genoemde, algemene prioriteit voor programmafinanciering aan samenwerkende gemeenten en de bestuurlijke inzet van de provincies uit hoofde van hun systeemverantwoordelijkheid moeten de laatste duwtjes geven aan gemeenten voor wie samenwerking toch de meest passende optie is.

3.4 Dekkingsplan herstructurering

De in par. 2.4 becijferde, vooralsnog ongedekte rekening van € 6,35 mrd kan niet simpelweg bij het Rijk worden gelegd. Het ligt voor de hand om eerst binnen de sector zelf naar dekkingsmogelijkheden te zoeken. Dat is niet alleen rechtvaardig, maar draagt ook bij aan de noodzakelijke pikfels voor zuinig ruimtegebruik.

Vooruitlopend op de beoordeling van de verschillende dekkingsinstrumenten in par. 4.4 acht de Taskforce de volgende instrumenten realistisch en effectief:

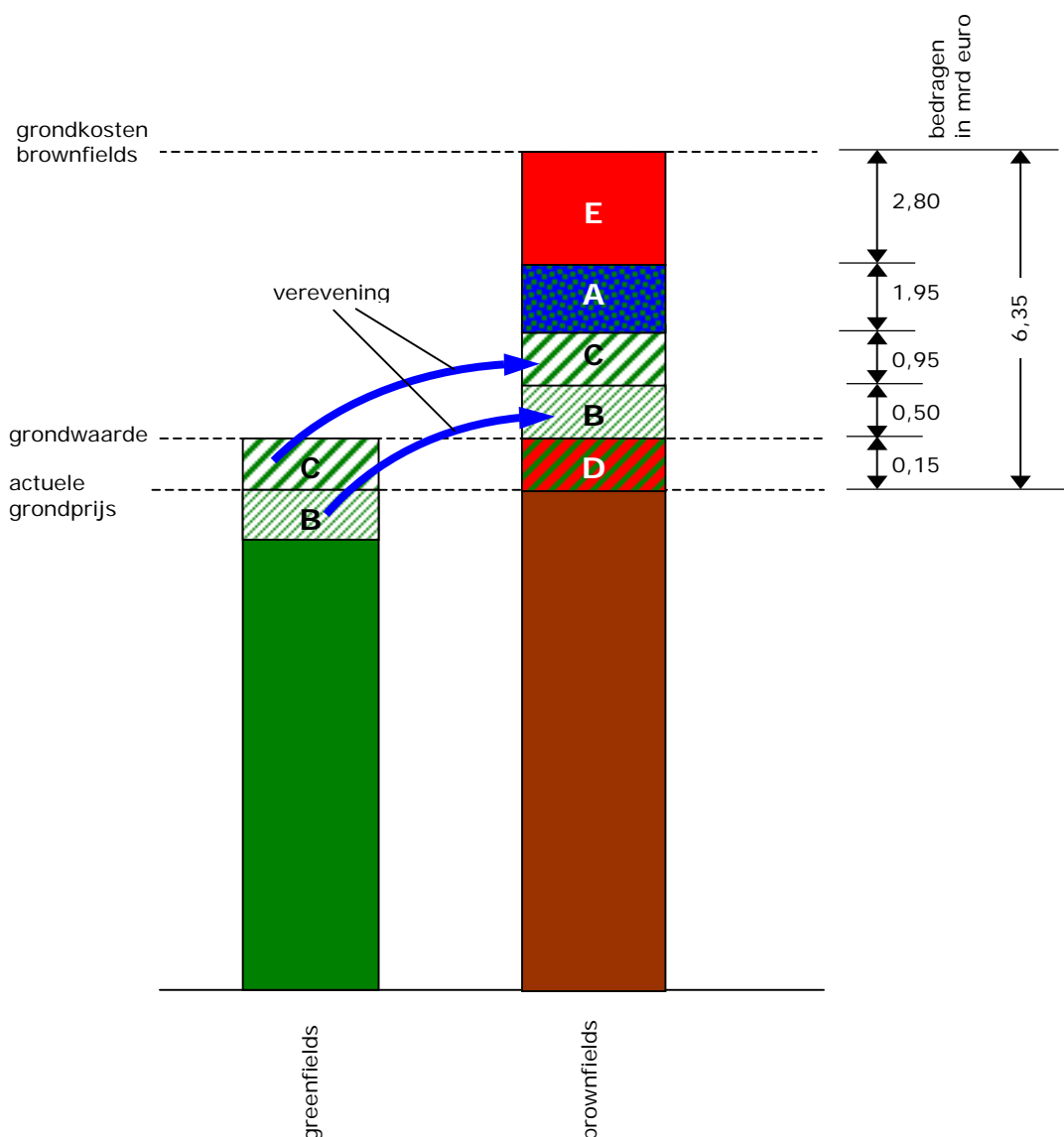
- A. grondopbrengsten van heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsground;
- B. verevening van greenfields en brownfields, uitgaande van de tot nu toe gangbare grondprijzen;
- C. grondprijshoging greenfields, door middel van verevening te besteden aan herstructurering;
- D. Inverdieneffect brownfields door grondprijshoging greenfields c.q. de extra inkomsten uit heruitgeefbare, geherstructureerde delen van brownfields, mogelijk geworden door de algehele prijsverhoging van bedrijventerreinen als gevolg van de inzet van instrument B;
- E. overheidssubsidies en/of andere overheidsbijdragen

Afbeelding 3 geeft een samenvattend beeld van deze instrumenten en een indicatie van de landelijk van deze instrumenten te verwachten opbrengsten. De navolgende onderbouwing van deze cijfers is grotendeels overgenomen uit het t.b.v. de Taskforce uitgevoerde onderzoek²⁴, waarnodig nader toegelicht.

Een belangrijke opmerking vooraf is dat de navolgende dekking een landelijk beeld geeft. Er zijn belangrijke regionale verschillen, waardoor de opbrengsten (en kosten) niet zomaar doorvertaald kunnen worden naar alle regio's.

²⁴ *Indicatie van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in Nederland*, BCI, 2008 (zie ook bijlage 4.b)

Afb. 3: schema bekostiging revitalisering



ad. A: grondopbrengsten

Een deel van de kosten voor herstructurering kan worden gefinancierd via grondopbrengsten. Kijkend naar de verschillende typen herstructurering gaat het daarbij naar schatting om de volgende bedragen:

- Revitalisering: tot nog toe is hier de ruimtewinst 3%. Taakstellend wordt ingezet op 5%. Berekening: 14.000 ha bruto = 11.000 ha netto x 5% = 550 ha x 100²⁵ euro/m² = 550 mln euro.
- Zware revitalisering: uitgegaan wordt van 60% heruitgeefbare grond (40% is voor infrastructuur e.d.). Berekening: 1.000 ha bruto = 800 ha netto x 0,60 x 100 euro/m² = ± 500 mln euro.
- Herprofilering: de praktijk laat zien dat via herprofilering van een terrein zodanige opbrengsten kunnen worden gegenereerd dat dit grotendeels kostendekkend is. Bovendien zijn er via de Grexwet mogelijkheden voor verevening van

²⁵ Kengetal gemiddelde grondprijs in Nederland is 100 €/m² (STEC, 2008)

(overheids)investeringen in bijv. infrastructuur. Berekening: 800 ha bruto = 650 ha netto x 135 euro/m² = ± 900 mln. euro.

Derhalve zijn de grondopbrengsten van heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond € 1,95 mrd.

Bij de veruit grootste categorie revitalisering, de (niet-zware) revitalisering, is voorlopig gerekend met een bescheiden 3% ruimtewinst c.q. heruitgeefbare en te intensiveren ruimte. Deze winst is gebaseerd op de praktijkervaringen tot nu toe. Het is zéker denkbaar dat dit percentage bij een stevige inzet op herstructurering gaandeweg verhoogd moet worden. Daarvoor zal dan echter ook het investeringsvolume waarschijnlijk moeten toenemen, enerzijds als gevolg van een omvangrijker verwervingsopgave, anderzijds als gevolg van de met intensivering vaak gepaard gaande hogere investeringen in bebouwing, deze laatste met een direct danwel indirect effect op de grondexploitatie. Het is nog niet duidelijk hoe dat per saldo zou uitpakken. De Taskforce gaat er echter vanuit dat aan een verzwaring van de revitalisering gezien de marktverhoudingen voorlopig geen geld verdiend zal kunnen worden. Binnen het landelijk dekkingsplaatje van de revitaliseringsopgave wil de Taskforce voor wat betreft de revitalisering dan ook voorlopig uitgaan van de bovenstaande raming.

ad. B: verevening

De inschatting van experts van STEC, DHV, ECORYS, Haskoning en Buck Consultants International is dat tussen de 10-20%% van de grondprijs op een nieuw bedrijventerrein als winst kan worden gezien. Opgemerkt moet worden dat hier grote variatie in zit, afhankelijk van locatie, verwervingsprijs, noodzakelijke ontsluiting etc. Vanuit een samenhangende benadering van green- en brownfields en de wens om de winstprikkel voor greenfieldontwikkeling zoveel mogelijk weg te nemen, is het verdedigbaar om een deel van deze winst (10%) in te zetten voor herstructurering van bedrijventerreinen. Het is redelijk om hiervan de terstond uitgeefbare terreinen uit te sluiten. Immers de exploitatieopzet daarvan is al door de gemeenteraad vastgesteld en (onder het oude WRO-regime) provinciaal goedgekeurd, zodat de betreffende gemeenten daarmee in hun begrotingen al hebben mogen 'rekenen' met het oog op gemeentelijke bestedingsdoelen.

De totale opbrengst van deze dekkingsoptie bedraagt dan ca. 480 mln euro (verder afgerond op 500 mln euro), zijnde 10% van de grondprijs van € 100/m² over de 4.800 ha nog niet terstond uitgeefbare, maar wel tot 2020 uit te geven terreinen.

ad. C: grondprijsverhoging greenfields

De grondprijzen voor nieuwe bedrijventerreinen worden, zeker vergeleken met de grondprijzen voor woningbouwlocaties en kantorenlocaties, als laag ervaren. Gemeenten concurreren elkaar op grondprijzen vanwege het vermeende, sociaal-economisch belang voor de lokale gemeenschap. Tegelijk is bekend dat grondkosten niet veel meer dan 1%²⁶ van de totale bedrijfsinvesteringen vormen. Wellicht een psychologisch voor bedrijven niet verwaarloosbare factor, maar uiteindelijk toch beperkt van invloed op het vestigingsgedrag.

²⁶ CBS, 2005

Naast de financiering vanuit grondopbrengsten door herstructurering is er dan ook een mogelijkheid om een deel van de herstructureringsopgave te financieren via een verhoging van de grondprijs van nieuw uit te geven bedrijventerreinen. Op die manier ontstaat er een directe koppeling tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen (greenfields) en te herstructureren terreinen (brownfields). Via een grondprijsverhoging levert bovendien ook het bedrijfsleven een bijdrage aan het financieren van de herstructureringsopgave.

Welke gemiddelde grondprijsverhoging is dan reëel? Er is er in feite al decennia lang sprake van een verstoorde grondmarkt. Daardoor ontbreekt empirisch materiaal dat een goede referentie zou kunnen bieden om de onderwaardering van bedrijfsgrond te kunnen kwantificeren. Een alternatief kan in beginsel worden gevonden in een residuele grondwaardebenadering. De uitkomsten daarvan zijn weliswaar erg gevoelig voor de aannamen over de daarbij te hanteren parameters, maar geven op z'n minst een indicatie van de onderwaardering van gronden. Op grond van de daarover ten behoeve van de Taskforce uitgevoerde quick scan²⁷ (zie ook *bijlage 4.g*) kan deze onderwaardering in de bedrijfensector voorzichtig en gemiddeld op 15 à 20% worden gesteld. Vanwege de genoemde gevoeligheid voor de aannamen bij een residuele grondwaardebenadering, maar ook vanwege de voor ruimtelijke kwaliteitsambities noodzakelijke investeringsruimte acht de Taskforce het echter niet verantwoord om alle 'lucht' uit de gebiedsexploitaties te halen. In verband daarmee wordt hier aangenomen dat een gemiddelde grondprijsverhoging van 10% mogelijk en verantwoord is, te rekenen over alle nog uit te geven bedrijventerreinen tot 2020. Gezien deze beperkte verhoging verwacht de THB geen specifieke effecten voor bedrijventerreinen in gemeenten langs de landsgrenzen.

De berekening is dan: $9.500 \text{ ha} \times 10\% (= 10 \text{ euro/m}^2) = 950 \text{ mln. euro}$. Binnen een regionaal gecoördineerd grondbeleid moet dit extra opbrengstpotentieel via verevening ten goede kunnen komen aan de herstructurering. Op de instrumentele uitwerking hiervan komt de Taskforce in hoofdstuk 4 terug.

ad. D: inverdieneffecten brownfields

Een grondprijsverhoging voor de greenfields schept in beginsel ruimte voor een evenredige grondprijsverhoging voor brownfields, althans voor zover de herstructurering van brownfields gepaard gaat met opnieuw uitgeefbare bedrijfsgrond of met een planologisch stuurbare intensivering van ruimtegebruik. Het betreft in feite dezelfde heruitgeefbare en te intensiveren grond als bij A, maar nu vanwege de algehele verhoging van het prijsniveau van bedrijventerreinen, waarmee de brownfields 'meeliften'.

Berekening: gezien beperkte ruimtewinst bij revitalisering wordt hier geen verhoging toegerekend. Bij zware revitalisering en herprofilering: $1800 \text{ ha bruto} = \pm 1400 \text{ ha netto} \times \pm 10 \text{ euro/m}^2 = \pm 150 \text{ mln}$ (afgerond).

ad. E: overheidssubsidies en/of andere overheidsbijdragen

Uitgaande van een totale revitaliserings- en herprofileringsopgave van ca. € 6,35 mrd resteert na aftrek van de dekking door de voorgaande opties een **ongedekte rekening van ca. € 2,8 mrd**. Het maatschappelijk belang van een inhaalslag in de

²⁷ Quick scan grondprijzen in de bedrijventerreinenmarkt, Stec Groep, 2008

vernieuwing van verouderde bedrijventerreinen rechtvaardigt naar de mening van de Taskforce een dekking van de voorgaande 'ongedekte rekening' door bijdragen van de verschillende overheden.

Het Rijk en de EU ondersteunen overigens via verschillende programma's nu al de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. Deze programma's hebben soms een thematische invalshoek (bodemsanering), soms een projectmatige of gebiedsgerichte invalshoek (bedrijventerreinen c.q. op dit moment de Topperregeling, Grote Steden Beleid, Nota Ruimte), terwijl herstructurering ook in de meer economische georiënteerde EU-structuurfondsprogramma's (w.o. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, EFRO) een plek heeft. Sommige van deze bijdragen hebben een expliciet eenmalig karakter. Het is nog niet duidelijk of en op welke wijze deze budgetten een vervolg gaan krijgen. Desondanks is het, ook volgens mededeling van het Ministerie van Economische Zaken, redelijk om uit te gaan van in elk geval een continuering van het huidige uitgavenniveau. Voor de periode 2010-2020 leidt dit tot een budget van € 700 mln (€ 770 gerekend over de periode 2009-2020).

In het kader van de uitwerking en toepassing de SER-ladder hebben de meeste provincies hun inspanningen voor de komende jaren in beeld gebracht. Opgeschaald naar het hele land en geëxtrapoleerd naar de periode 2009-2020 zouden die inspanningen neerkomen op een totaal provinciaal budget van ruim € 500 mln.

Van de hiervoor genoemde, ongedekte rekening van ca. € 2,8 mrd blijft na aftrek van budgetten bij continuering van het huidige uitgavenniveau dus een tekort van $(2,8 - 0,77 - 0,5 =) € 1,53$ mrd over. Op grond van de in het advies gegeven, bestuurlijke benadering kan de Taskforce zich een verdeling in drie gelijke delen over de drie overheidsniveau's voorstellen. In bestuurlijk overleg zullen daarover afspraken moeten worden gemaakt.

De Taskforce herinnert overigens aan zijn eerdere stelling dat financiële bijdragen aan de herstructureringskosten ook gewenst zijn als sturingsmiddel, omdat sturing met louter regulerende instrumenten i.c. het Wro-instrumentarium naar de overtuiging van de Taskforce onvoldoende effectief zal zijn. Ook al door de ongelijke verdeling van beleidsopgaven op het gebied van bedrijventerreinen over de gemeenten zal een regionale aanpak pas goed van de grond komen wanneer niet alleen een beroep wordt gedaan op bestuurlijke rationaliteit, ondersteund door een sturende inzet van bestuurlijk-juridische, provinciale (Wro-)instrumenten, maar ook door een voorwaardelijke inzet van rijks- en provinciale budgetten de lokale noodzaak van regionale samenwerking voelbaar wordt gemaakt. De hiervoor becijferde rijks- en provinciale bijdragen lijken voldoende substantieel om ook die sturende rol te kunnen vervullen.

Reeds in zijn tussenrapportage heeft de Taskforce aangegeven dat hij er goede nota van heeft genomen dat van de Taskforce, blijkens de Kamerbrief van 7 december 2007 (p.10), herontwikkelingsstrategieën worden verwacht, "passend binnen de financiële kaders van het coalitieakkoord." De Taskforce vond en vindt dat dit een nadrukkelijke agendering van de collectieve investeringsbehoefte niet in de weg hoeft te staan. De gewenste (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen vraagt immers een lange adem, ver voorbij de zittingstermijn van de coalitie. In diezelfde tussenrapportage heeft de Taskforce de in de genoemde Kamerbrief geformuleerde

kortetermijnambities – in twee jaar groeien naar een herstructureringsstempo van 1.000 à 1.500 ha per jaar in plaats van de ca. 325 ha per jaar in de afgelopen jaren – alvast voor de eerstkomende jaren financieel vertaald. Dat leidde op basis van eerder onderzoek²⁸ tot een 'claim' op *extra* rijksmiddelen van indicatief € 30 à 35 mln in 2009 en € 65 à 70 mln per jaar vanaf 2010. 'Opschaling' van deze cijfers naar de periode 2009-2020 zou leiden tot een 'claim' van € 680 à 735 mln. Het huidige cijfer – 1/3 van de vereiste extra € 1,53 mrd oftewel € 510 mln – blijft daar ruim binnen. Deze vermindering van de extra rijksinzet is het resultaat van een aanscherping van het inzicht in de omvang van de opgave, de inzet van verevening en grondprijnsbeleid als dekkingsmiddel en een meer expliciete en afgewogen verdeling van lasten over Rijk, provincies en gemeenten.

3.5 Naar een meer zakelijke bedrijventerreinenmarkt

Het tweede spoor van een op stimulering van herstructurering van verouderde bedrijventerreinen gerichte aanpak is volgens par. 3.1 de ontwikkeling van een volwaardiger, meer zakelijke bedrijventerreinenmarkt. Ontwikkeling, beheer én vernieuwing van bedrijventerreinen (als *gebied*) vormen de kernactiviteit van de aanbieders op die markt. Met name de Angelsaksische praktijk toont aansprekende voorbeelden van de duurzame kwaliteit die daarmee bereikt kan worden. Daar staan in diezelfde Angelsaksische praktijk overigens voorbeelden van verpaupering van verouderde bedrijventerreinen tegenover. Bovendien ontbreekt een scherp beeld van de rol die overheidslichamen toch ook in die praktijk nog spelen. Gebiedsontwikkeling en -beheer lijken nooit helemaal een private aangelegenheid te kunnen worden, omdat het risicoprofiel bij bedrijfsonroerendgoed in regio's met onderdruk relatief ongunstig zal blijven en omdat de verhandelbaarheid van bedrijfsonroerend goed in bepaalde sectoren beperkt zal blijven.

Niettemin is er aanleiding voor een verschuiving van de balans tussen kavel- en gebiedsontwikkeling ten gunste van deze laatste en voor het stimuleren van een actievare rol van private ontwikkelaars en beleggers op deze markt, althans het wegnemen van de belemmeringen daarvoor. Het kabinet heeft daar blijkens de Kamerbrief²⁹ van 7 december 2007 reeds oog voor en heeft ook reeds onderzoek laten doen naar knelpunten en oplossingen³⁰, toegespitst op een mogelijke rol voor marktpartijen bij herstructurering. De knelpunten op dat gebied zijn van inhoudelijk-technische, juridische, organisatorische, financiële en bestuurlijke aard en leiden tot een groot aantal aanbevelingen voor een effectiever, faciliterend overheidsbeleid. De hiervoor genoemde Kamerbrief geeft een bescheiden en wat onevenwichtige selectie van die aanbevelingen, te weten:

1. Beter afstemmen nieuw versus herstructureren ten behoeve van gezonde markt door middel van: regionale samenwerking, betere planning, introduceren verhandelbare bedrijventerreinrechten, creëren bewustzijn, toepassing SER-ladder.
2. Waardebehoud en -creatie door professionele terreinexploitatie en flexibiliteit in project- en bestemmingsplan.
3. Oprichten kenniscentrum.

²⁸ *Financiële claim toekomstige herstructureringsopgave bedrijventerreinen; van bedrijventerrein naar werklandschap*, Buck Consultants International i.o.v. Ministerie van VROM, DG Ruimte, januari 2007.

²⁹ Tweede Kamer 2007-2008, 29435, nr. 73

³⁰ Betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering bedrijventerreinen; Inventarisatie, DHV, juli 2007

4. Verkorten doorlooptijd bouwvergunningen.
5. Fiscale stimuli zoals opheffen dubbele overdrachtsbelasting, ruime toepassing herinvesteringsreserve en willekeurige afschrijving investeringsaftrek.

Meer algemeen kan men stellen dat de onderzoeksaanbevelingen parallel lopen met de hoofdlijn van het advies van de Taskforce, met name voor wat betreft het beëindigen van een praktijk van overmaat en prijsbederf, een regionale aanpak van planning én uitvoering, een participerende en daarmee risicoreducerende overheid en het scheppen van ruimte voor een meer vraaggestuurde ontwikkeling en segmentering en daarmee voor waardecreatie. De onderzoekers voegen daar specifieke, instrumentele aanbevelingen aan toe, die op de meeste punten evenmin strijdigheid met de opvattingen van de Taskforce opleveren. Wel leggen de onderzoekers de vinger bij de keerzijde van een sterk op functiemenging gericht beleid, namelijk het feit dat beleggers daar juist vaak niet voor voelen. Generieke uitspraken daarover zijn echter niet goed mogelijk. Functiemenging en segmentering zijn, zoals eerder opgemerkt (zie par. 2.6), primair een opgave voor de regionale bedrijventerreinenplanning. Het Rijk kan bijdragen aan kennisontwikkeling en – verspreiding, maar zal zich voor het overige moeten beperken tot het scheppen van de instrumentele voorwaarden voor optimale keuzen op regionaal en lokaal niveau. De Taskforce komt daar in hoofdstuk 4 op terug.

In vervolg op de eerder genoemde Kamerbrief en het hieraan voorafgaande onderzoek, alsmede in het kader van het programma 'Mooi Nederland' hebben VROM en EZ een traject van verkenning en overleg in gang gezet, gericht op een vergroting van de rol van professionele vastgoedpartijen in de (her)ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen. Dit traject moet naar voorlopig inzicht begin 2008 leiden tot een intentieoverkomst Rijk-IPO-VNG-marktpartijen. De Taskforce is daar niet direct bij betrokken geweest, maar vanuit de Taskforce is er wel deelgenomen aan een in het kader daarvan gehouden rondetafelbijeenkomst (1 juli 2008). Ook hier, zoals eigenlijk in het hele bedrijventerreinendebat, veel bekende geluiden en algemene onvrede over een overheid die de receptuur van een kansrijker beleid maar blijft negeren of er althans niet consistent en consequent naar handelt.

De Taskforce kan dan ook voor wat betreft het tweede spoor van een vernieuwend bedrijventerreinenbeleid geen andere conclusie trekken dan dat de kern van de opgave eigenlijk wel duidelijk is en dat het hoog tijd is voor een structuur- én cultuurverandering op dit gebied. De Kamerbrief van 7 december 2007 benoemt in dit verband wel zo ongeveer de meest relevante agendapunten, maar levert nog weinig overtuigende aanzetten voor een concrete aanpak. De Taskforce herhaalt zijn eerdere conclusie dat het tijd wordt voor trechtering van de veelheid van lopende onderzoeks-, advies- en overlegtrajecten in een integraal, interdepartementaal plan van aanpak. Acties gericht op een algehele verbetering van het klimaat voor ondernemen in bedrijventerreinen moeten daarin een herkenbare plaats krijgen.

3.6 Duurzaam beheer

Duurzaam beheer, daaronder begrepen een tijdige investering in vernieuwing, moet voorkomen dat de aanwas van de herstructureringsopgave gewoon doorgaat, waardoor de economische stadsvernieuwing als collectieve opgave in feite een permanent karakter zou krijgen. De Taskforce vat economische stadsvernieuwing

op als een 'project' dat rond 2020 afgerond moet kunnen worden. Het daarvoor noodzakelijk, duurzaam beheer is op bestaande en zelfs op nieuwe bedrijventerreinen echter nog geen algemeen gebruik, al is er een duidelijk groeiende belangstelling voor.

De opgave (zie par. 2.3) om op een overzienbare termijn voor in beginsel alle 'formele' bedrijventerreinen een toereikend en duurzaam parkmanagement tot stand te brengen kan worden aangepakt langs de in het advies genoemde lijnen voor nieuwe terreinen (via de gronduitgifte), bestaande terreinen (via de komende Experimentenwet BGV-zones) en te herstructureren terreinen (subsidievoorwaarden en BGV-wet). Voor welke met name nieuwe terreinen dat zou moeten gelden, valt moeilijk met algemene criteria te bepalen. In plaats daarvan ware te denken aan aanwijzing van de voor verplicht parkmanagement in aanmerking komende nieuwe bedrijventerreinen in nader te bepalen (Wro-)plannen.

Over verplicht parkmanagement bij alle nieuwe bedrijventerreinen langs de weg van de gronduitgifte zullen wel bestuurlijke afspraken moeten worden gemaakt. Deze afspraken kunnen door een gerichte toepassing van het instrumentarium van de nieuwe Wro voldoende bindende werking krijgen (zie verder hoofdstuk 4). De mogelijkheden van het vastgoedrecht lijken in dit verband toereikend, althans voor bedrijventerreinen op door gemeenten uit te geven gronden³¹. Wellicht kan het lopende wetgevingstraject dat moet leiden tot de mogelijkheid van een verplicht lidmaatschap van een beheervereniging³² een aanvulling hierop zijn. De Taskforce heeft zich geen oordeel gevormd over de mogelijke betekenis van de beoogde wet voor de invoering van parkmanagement, maar vraagt zich wel af of de daarin gedachte aanwijzing van het grondgebied van zo'n vereniging enkel in de verenigingsstatuten voldoende waarborgen schept voor een adequate invulling van het parkmanagement.

Daarnaast voorziet een regeling van parkmanagement langs de weg van de gronduitgifte nog niet in een relatie met de gebiedsmanagementtaken van de gemeente, veelal onder de noemer openbare werken. Uit een oogpunt van effectiviteit en efficiëntie verdient een geïntegreerd gebiedsbeheer immers de voorkeur. Parkmanagement sluit afspraken daarover weliswaar niet uit, maar levert evenmin prikkels daarvoor.

Wat dat betreft bieden de gedachte BGV-zones meer perspectief, al is daarvan de invoering langs de weg van experimenten weer erg onzeker en nog weinig voortvarend. Niet alleen een gekwalificeerde meerderheid van de bedrijven moet met de instelling van een BGV-zone instemmen, maar ook de gemeente moet tot medewerking bereid zijn. Voorts zijn alleen experimenten mogelijk waar die binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet van start kunnen gaan. Eventuele andere belangstellenden moeten vervolgens wachten totdat uiterlijk 1 januari 2015 conclusies verbonden zijn aan de evaluatie van de experimenten. Bij dit alles is vooralsnog onzeker of het BGV-wetsontwerp voldoende aantrekkelijk zal zijn voor ondernemers om in te stappen en substantieel in het gebiedsbeheer te investeren.

³¹ zie *Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar beheer*, A.G. Bregman en R.W.J.J. de Win, Bouwrecht Monografie nr. 26, Kluwer 2000.

³² zie MvT wetsontwerp BGV, par. 11, Tweede Kamer 2007-2008, 31 430, nr.3).

Vanuit het belang van een spoedige en algemene invoering van gebiedsmanagement op bedrijventerreinen zouden de volgende maatregelen te overwegen zijn:

- a. verlenging van de looptijd van de BGV-wet tot bijvoorbeeld 1 januari 2020 en verlenging van de instapperiode van 2 naar bijvoorbeeld 5 jaar na inwerking-treding van de wet;
- b. verplichte medewerking van gemeenten aan de instelling van BGV-zones;
- c. minimumeisen ten aanzien van de inzet van de gemeentelijke OZB-ontvangsten uit een bedrijventerrein voor het gebiedsbeheer, hetzij als extra financiële faciliteit voor de BGV-organisatie, hetzij als bodem in de gemeentelijke inzet volgens de in het kader van de BGV-zone te sluiten uitvoeringsovereenkomst;
- d. koppeling van de rechten en plichten uit hoofde van de BGV-wet aan het verplicht parkmanagement uit hoofde van de daarvoor in voorbereiding zijnde wet-telijke regeling.

De Taskforce acht deze maatregelen op dit moment niet opportuun, nu het wets-ontwerp BGV-zones al bij de Tweede Kamer ligt. Een tussentijdse bijstelling in het traject naar 2015 is echter voorstelbaar, zo niet een versnelde overgang naar een definitieve regeling. In afwachting daarvan pleit de Taskforce voor een stimulerende en ruimhartige opstelling van de gemeenten ten aanzien van lokale BGV-initiatieven, bijvoorbeeld ook door de bereidheid tot afspraken over een gebiedsge-richte inzet van (een deel van) de aan het gebied gerelateerde OZB-inkomsten.

Parkmanagement en BGV zullen overigens niet voldoende zijn om verdergaande vormen van herstructurering, met name revitalisering en herprofilering, vanuit de gebiedsorganisatie zelf mogelijk te maken of zelfs tot een 'natuurlijke' fase in de levenscyclus van een bedrijventerrein te maken. Daarvoor zijn partijen nodig die een duurzame positie als gebiedsexploitant hebben verworven óf voor wie de her-ontwikkeling van bedrijventerreinen tot de corebusiness behoort. Het spoor verza-kelijking van de bedrijventerreinenmarkt moet ertoe leiden dat dergelijke partijen zich steeds meer aandienen.

4. De instrumenten

4.1 Algemeen

De aanpak zoals beschreven in het vorige hoofdstuk vraagt uiteraard passende instrumenten. Soms zijn de nadelen van bepaalde instrumenten zo zwaarwegend dat daarmee al bij het bepalen van een aanpak rekening moest worden gehouden. Daarom is in hoofdstuk 3 al op sommige instrumentele keuzen vooruit gelopen. Die keuzen komen voor de volledigheid en overzichtelijkheid hier terug, tezamen met de instrumentele opties die nog niet aan de orde zijn geweest.

Bij deze laatste gaat het voor een belangrijk deel om opties die expliciet in de instellingsregeling van de Taskforce genoemd zijn en veelal ook in het maatschappelijk en/of vakdebat op de agenda staan. Het feit dat de Taskforce hieraan aandacht besteedt, betekent niet altijd dat hij 'er iets in ziet'. Wel hoopt de Taskforce hiermee een bijdrage te leveren aan de focus die ook in de discussie over de veelheid van instrumentele opties dringend nodig is.

Het kabinet heeft terecht de ambitie om in het bedrijventerreinendossier snel van start te gaan en ook snel vooruitgang te boeken. Die ambitie is moeilijk waar te maken wanneer zwaar zou worden ingezet op nieuwe wetgeving, zéker wanneer die op voorhand een controversieel karakter zou hebben. De Taskforce heeft dan ook vooral gekeken naar de toepasbaarheid van reeds beschikbaar instrumentarium en naar eventueel gewenste, beperkte aanpassingen daarvan. Deze met name juridisch instrumenten komen aan de orde in de paragrafen 4.2 en 4.3.

De kabinetsambitie zal bovendien moeilijk zijn waar te maken wanneer volledig wordt ingezet op regulering. Financiële prikkels zijn naast regulerende en voorwaardenscheppende (b.v. fiscale) instrumenten noodzakelijk. Over de omvang en de bekostiging daarvan zijn in hoofdstuk 3 al uitspraken gedaan. Paragraaf 4.4 geeft de instrumentele uitwerking daarvan, inclusief de overwogen alternatieven. Tenslotte besteedt paragraaf 4.5 aandacht aan de meer financieel-technische uitwerking van de inzet van overheidsfinanciën.

4.2 Sturing planningsopgave

planning en programmering

Het planningsinstrumentarium van de nieuwe Wro biedt naar voorlopig inzicht – er is immers nog geen ervaring mee opgedaan – voldoende mogelijkheden voor de regionale planning en programmering van bedrijventerreinen. Naast de bestemmings- of inpassingsplannen voor de planning op project- c.q. gebiedsniveau zijn met name de structuurvisies en de provinciale ruimtelijke verordening de aangewezen instrumenten om te komen tot een strategische visie op het bedrijventerreinenbeleid en tot planologische sturing van de uitvoeringsplanning. De structuurvisies kunnen in beginsel zowel integraal-territoriaal, vergelijkbaar met de oude structuur- en streekplannen, als sectoraal van aard zijn oftewel, in termen van de Wro, over “aspecten van het ruimtelijk beleid” gaan. Gezien het regionale karakter van de bedrijventerreinenproblematiek zijn provinciale en intergemeentelijke struc-

tuurvisies het meest geëigend hiervoor. Voor intergemeentelijke plannen, ook in de Wgr⁺-regio's, biedt art. 2.1 lid 3 van de Wro een kapstok. In het kader van de voorbereiding van bestuurlijke afspraken met IPO/provincies (en eventueel VNG) kan worden bezien of afspraken over de vorm van de regionale planning wenselijk zijn.

Ook op rijksniveau zou gedacht kunnen worden aan een structuurvisie bedrijventerreinen. Bij motie³³ is daar door de Tweede Kamer ook op aangedrongen en ook Van Dinteren³⁴ heeft hier onlangs voor gepleit. Aan een dergelijke planfiguur is binnen de door de Taskforce bepleite, regionale aanpak echter geen behoefte. Behoudens de noodzaak van inkadering van terreinen van evident nationaal belang, zoals bij de mainports, vervult het Rijk in die aanpak een voorwaardenscheppende (financieel, instrumenteel) rol en coördineert/stuurt het Rijk op hoofdlijnen. Dat laatste is vooral kwalitatief en procesgericht van aard. Een AMvB op grond van de Wro is daarvoor een passender instrument dat, zoals inmiddels de bedoeling is³⁵, bijvoorbeeld kan worden ingezet om de toepassing van de SER-ladder als proceseis te verbinden aan de bedrijventerreinenplanning. Daarnaast kan een passende rijkssturing op dit terrein gestalte krijgen door middel van voorwaarden aan rijksprogrammafinanciering en bestuurlijke planningsafspraken met IPO en provincies, zoals momenteel voor de eerstkomende 5 jaar in voorbereiding zijn.

verhandelbare rechten

Verhandelbare rechten voor bedrijventerreinen worden in de instellingsregeling van de Taskforce expliciet als instrumentele optie genoemd. In de context van het bedrijventerreinenbeleid wordt dit instrument voor zover bekend³⁶ met name opgevat als een soort quoteringsysteem waarmee de ontwikkeling van bedrijventerreinen kan worden beheerst met als doel om het aanbod van bedrijventerreinen te beperken en zo marktwerking en ruimtelijke kwaliteit te stimuleren. Daarbij wordt verwezen naar het concept van 'transferable development rights' in de VS, waarmee bestaande planologische rechten kunnen worden losgekoppeld van hun planologisch inmiddels ongewenste, bestaande locatie en alsnog op nieuwe, geconcentreerde locaties te gelde kunnen worden gemaakt. Die rechten zijn bovendien verhandelbaar. Bregman (IBR/Bregman; zie ook bijlage 4.d) wijst erop dat aldus opgevatte, verhandelbare rechten in het Nederlandse systeem van ruimtelijke ordening en grondbeleid in feite overeenkomen met herverkaveling. In par. 4.3 komt de Taskforce hierop terug.

Opgevat als planologisch sturingsinstrument voor hogere overheden bieden verhandelbare rechten in feite een alternatief voor het stelsel van planning en programmering volgens de Wro, zoals hiervoor besproken en onlangs van kracht geworden. De Taskforce onderschrijft de opvatting van Bregman dat dit alternatief de introductie van een nieuwe figuur met een onduidelijke juridische betekenis zou impliceren en geen duidelijke meerwaarde heeft.

³³ Tweede Kamer, 2008-2009, 31 200 XI, nr. 25

³⁴ *Bedrijventerreinen als speelveld*, prof. dr. Jacques van Dinteren, 2008

³⁵ Tweede Kamer 2007-2008, 30 800 XI, 29 435, nr. 113

³⁶Verhandelbare bedrijventerreinenquota: niet bouwen levert ook geld op. Nieuwe oplossing voor overschot aan bedrijventerreinen, Jan-Willem Wesselink, Bedrijventerrein, februari 2007.

Stad en Milieu

In par. 2.6 wees de Taskforce al op het belang van mogelijkheden voor functiemenging van bedrijven en onder andere woningen of andere hindergevoelige bestemmingen. Functiemenging biedt kansen voor een aantrekkelijke omgeving met meer afwisseling en levendigheid en meer kwaliteit van de openbare ruimte en de directe leefomgeving. Onder het regime van de Wro gelden daarvoor op zichzelf geen beperkingen, maar bij de inhoudelijke onderbouwing van ruimtelijke plannen dient, terecht, wel zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met de beperkingen die voortvloeien uit milieunormen. Waar strijdigheid met milieunormen onvermijdelijk is, biedt de Interimwet stad-en-milieubenadering de mogelijkheid om op grond van een integrale belangenafweging van die normen af te wijken, althans voor zover Europese regels dat niet belemmeren. De regels van de Interimwet leiden echter tot onnodig complexe en daarmee tijdrovende en onaantrekkelijke procedures. De Taskforce heeft onderzoek laten doen³⁷ (zie ook *bijlage 4.d*) naar de wijze waarop hierin vereenvoudiging kan worden gebracht. Het vervallen van de Interimwet stad-en-milieubenadering in 2010/2011 en het voornemen om deze te laten volgen door een definitieve regeling biedt een goede gelegenheid om te komen tot een eenvoudige regeling in de Wro. Vertrekpunt daarbij dient te zijn een integrale beoordeling van de omgevingskwaliteit, waarbij milieukwaliteitsnormen steeds het karakter hebben van richtnormen waarvan beargumenteerd mag worden afgeweken.

4.3 Sturing uitvoering

Voorkeursrecht en onteigening

De herontwikkeling van bedrijventerreinen kan vastlopen op de veelal versnipperde eigendomssituatie. Niet als het gaat om de realisatie van nieuwe infrastructuur en andere openbare gebiedsfuncties, wél wanneer het gaat om vernieuwing binnen de private ruimte en dan met name in situaties waarin de bestemming daarvan niet wordt gewijzigd. Het is een veelgehoorde opvatting dat in dergelijke situaties geen onteigening of vestiging van voorkeursrecht mogelijk is en dat herontwikkeling derhalve volledig afhankelijk is van de bereidheid en/of het vermogen van de eigenaren om in die herontwikkeling mee te gaan, hetzij door daar zelf in te investeren, hetzij door hun eigendom over te dragen aan bijvoorbeeld een projectontwikkelaar.

Ook hieraan is in het nader onderzoek voor de Taskforce aandacht besteed (IBR/Bregman; *bijlage 4.d*). In dat onderzoek is een parallel getrokken met herontwikkeling zonder bestemmingswijziging in de stadsvernieuwingspraktijk, waarin het primair gaat om de modernisering van woningbouw. De tot voor kort geldende Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv) bood immers reeds de mogelijkheid om in aangewezen gebieden waarvoor een stadsvernieuwingsplan geldt zonodig tot onteigening over te gaan, ook wanneer de gebiedsbestemming niet wordt gewijzigd. Inmiddels is de Wsdv geïncorporeerd in de nieuwe Wro. De zogenaamde moderniseringsbepaling van de Wsdv is in de Wro (art. 3.5) zodanig ruim geformuleerd, dat deze naar de letter van de wet ook zou kunnen worden toegepast bij de modernisering van bedrijventerreinen. Om te voorkomen dat een dergelijke inter-

³⁷ *Paper over de mogelijkheden van planologische sturing en grondbeleid bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen*, dr. ir. A.G. Bregman, Instituut voor Bouwrecht, 2008

pretatie van de nieuwe regeling zou kunnen worden aangevochten vanwege strijdigheid met de wetshistorische geest van die regeling, bepleit Bregman een duidelijke uitspraak van de wetgever dat de nieuwe regeling inderdaad een ruimer gebruik dan uitsluitend in stadsvernieuwingssituaties voorstaat en dus inderdaad een basis verschaft voor eventueel noodzakelijke onteigening of de vestiging van een voorkeursrecht ten behoeve van de vernieuwing van een bedrijventerrein. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Experimentenwet BGV-zones biedt daarvoor zijns inziens een geschikte gelegenheid. De Taskforce sluit zich bij dat pleidooi aan.

gronduitgiftvormen en gronduitgiftebeleid

De vraag kan worden gesteld of erfpacht danwel opstalrecht voordelen biedt ten opzichte van eigendomsrecht teneinde bij herontwikkeling gemakkelijker over de betreffende gronden te kunnen beschikken. Dat zou met name het geval kunnen zijn wanneer gronden met een beroep op het algemeen belang makkelijker te verwerven zijn wanneer deze in erfpacht of op basis van een opstalrecht zijn uitgegeven. Bregman (IBR/Bregman; *bijlage 4.d*) benadrukt vooral zijn juridische twijfels over de houdbaarheid van die gedachte. Uiteindelijk zullen op het punt van zorgvuldigheid en schadeloosstelling bij een inbreuk op erfpacht- of opstalrecht vergelijkbare eisen gelden als bij eigendomsrecht. Terecht meent hij dan ook dat erfpacht en opstalrecht ter vereenvoudiging van de toekomstige verwerving met het oog op herontwikkeling van bedrijventerreinen geen duidelijk voordeel hebben.

Vanuit een meer organisatorische en procesmatige invalshoek wordt echter ook wel gesteld dat erfpacht en opstalrecht als neveneffect hebben dat er een gebiedsverantwoordelijke grondeigenaar is die met een bredere blik naar de ontwikkeling van het gebied kijkt en uit hoofde van de erfpacht- of opstalovereenkomst geregeld met de gebruikers 'aan tafel zit', waarmee de (her)ontwikkeling van het gebied eerder tot onderwerp van gemeenschappelijk beraad wordt. In feite bieden erfpacht en opstalrecht daarmee een alternatief voor een gebiedsgerichte vastgoedontwikkeling en gebiedsmanagement. De Taskforce staat vanuit die invalshoek positief tegenover de mogelijkheden van erfpacht en opstalrecht. Echter, juist omdat er vanuit die invalshoek ook goede alternatieven zijn, is er naar de mening van de Taskforce geen aanleiding om met landelijk beleid of zelfs landelijke maatregelen op dit punt sturend op te treden.

Bij gronduitgifte is niet alleen de rechtsvorm aan de orde, maar ook het tempo, de prijsstelling, een al of niet selectieve toelating vanuit een kwalitatieve gebiedsvisie (segmentering) of een SER-ladderbenadering (zie illustratie Oss), het stellen van kwalitatieve inrichtingseisen (bebouwingsdichtheid, beeldkwaliteit, parkeren, enz.) ter meerdere zekerheid van en als aanvulling op de publiekrechtelijk te stellen eisen en het eventueel stellen van een verplichting tot deelname aan parkmanagement. Op enkele van deze aspecten van gronduitgiftebeleid gaat de Taskforce op andere plaatsen in dit rapport meer specifiek in. Op deze plaats benadrukt de Taskforce in algemene zin het belang van gronduitgiftebeleid als sluitstuk van het bedrijventerreinenbeleid en de noodzaak om ook dáárover binnen het kader van de regionale aanpak tot operationele afspraken te komen. De Taskforce gaat er voorschots vanuit dat het instrumentarium van de Wro en de aan financiële instrumenten te verbinden voorwaarden ook dáárvanvoor interessante mogelijkheden bieden (zie verder par. 4.4) en dat er in afwachting van praktijkervaring daarmee geen aanlei-

ding is om al op korte termijn met aanvullend instrumentarium voor de coördinatie van het uitgiftebeleid te komen.

herverkaveling

De instellingsregeling van de Taskforce vraagt aandacht voor de instrumenten waarmee zogenaamd freeridersgedrag van individuele eigenaren kan worden doorbroken en noemt ruilverkaveling of stedelijke herverkaveling daarbij expliciet als optie. Bij herverkaveling worden alle grondposities binnen een te ontwikkelen plangebied gewaardeerd en ingebracht in een grondbank, waaruit vervolgens op basis van de toegekende waarderingen en na aftrek van gronden voor publieke doelen een toedeling aan de eigenaren plaatsvindt, afgestemd op de toekomstige inrichting van het plangebied. Bij de PPS-modellen bouwclaimmodel en joint-venturemodel vindt herverkaveling in feite al op vrijwillige basis plaats. In de stedelijke sfeer ontbreekt echter een wettelijk regeling van herverkaveling, zodat grondeigenaren in de huidige situatie ook niet zonodig tot medewerking daaraan kunnen worden gedwongen.

Het herverkavelingsinstrument is momenteel onderwerp van nader onderzoek (IBR/Bregman; *bijlage 4.d*), maar zal in de praktijk vooral meerwaarde kunnen hebben bij (her)ontwikkelingsplannen waarvoor marktpartijen omvangrijke grondposities innemen om een zelfrealisatierecht te krijgen. Dit verschijnsel komt bij bedrijventerrein nog niet zoveel voor. Een verhoogde inzet voor een wettelijke regeling van herverkaveling met het oog op de herontwikkeling van bedrijventerreinen lijkt dan ook niet nodig.

ontwerp

Het ontwerp van bedrijventerreinen en hun landschappelijk inpassing zijn sterk bepalend voor de ruimtelijke kwaliteit ervan. Algemene richtlijnen voor de wijze waarop een hogere kwaliteit kan worden bereikt, zijn echter moeilijk te geven. De algemene voorwaarden voor uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit aantrekkelijke bedrijventerreinen lopen bovendien vrijwel parallel met de aanpak die de Taskforce bepleit met het oog op versnelling van de herstructurering en een zuiniger en geconcentreerder ruimtegebruik, te weten een regionale aanpak met onder andere een strakkere aanbodplanning en kwalitatieve segmentering, hogere grondprijzen en betere kansen voor gebiedsontwikkeling en collectieve voorzieningen en beheer. Die algemene voorwaarden leiden dan ook niet tot een verdere verrijking van de instrumentenkist. Wel kan die instrumentenkist en dan met name de provinciale, ruimtelijke verordening en eventueel de ruimtelijke AMvB gericht worden benut om proceseisen te stellen aan de lokale ontwikkelingspraktijk (stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitsplan, ontwerprichtlijnen in het kader van de gronduitgifte, enz.).

parkmanagement c.a.

In par. 3.6 heeft de Taskforce gewezen op het belang van parkmanagement in samenhang met gebiedsverbetering en openbaar beheer, een en ander als voorwaarden voor een duurzame kwaliteit voor bedrijventerreinen en de daarvoor in wezen continu te leveren inzet. In die paragraaf is, deels met verwijzing naar de tekst van het advies, al op de instrumentele aspecten daarvan ingegaan. Korthedshalve verwijst de Taskforce naar die paragraaf en naar het advies voor de concrete aanbevelingen.

4.4 Bekostiging

verevening en/of heffing

In par. 3.4 is in tweeërlei opzicht gedacht aan verevening als dekkingsmiddel voor de kosten van herstructurering: verevening als middel om de reeds bij de gangbare grondprijzen optredende, matige winst op greenfieldontwikkelingen in te zetten voor herstructurering elders én verevening om de extra winst op greenfields bij algehele verhoging van grondprijzen eveneens aan herstructurering ten goede te laten komen. Op deze plaats gaat het om de vraag in welke juridische vorm die verevening gegoten kan worden.

In dit verband zijn twee ten behoeve van de Taskforce uitgevoerde onderzoeken c.q. quick scans van belang: het eerder genoemde onderzoek van Bregman (IBR/Bregman; zie ook *bijlage 4.d*) naar de mogelijkheden van verevening binnen het ruimtelijk bestuursrecht en een onderzoek van De Kam³⁸ (zie ook *bijlage 4.e*) naar instrumenten met een meer fiscaal karakter oftewel heffingen. Tezamen onderscheiden zij in feite de volgende drie, meest kansrijke vormen:

- A. *Planologische sturing* op provinciaal niveau, met de structuurvisie en de provinciale doorzettingsinstrumenten (ruimtelijke verordening, pro-actieve en reactieve aanwijzing) als (reeds beschikbare) wettelijke instrumenten en bestuursconvenanten tussen provincie en gemeenten als operationeel middel. Hiermee kan de provincie de ontwikkeling van greenfields door gemeenten afhankelijk stellen van de (inter)gemeentelijke bereidheid om ook de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen ter hand te nemen en daartoe regionale vereveningsarrangementen te treffen dan wel (bij gemeenten zonder passende, regionale samenwerkingsmogelijkheden) afdrachten te doen aan een door de provincie te vormen herstructureringsfonds. Bij regionale vereveningsarrangementen zou tevens gedacht kunnen worden aan een nader in bestuurlijk overleg tussen provincie en gemeenten te bepalen inbreng van gemeentelijke taken op het gebied van (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in een ROB.
- B. *Toepassing van de Grexwet* door gemeenten of (bij provinciale inpassingsplannen) provincies als basis voor bijdragen van private ontwikkelaars van greenfields aan de herontwikkeling van brownfields. Bregman beperkt zich daarbij tot de mogelijkheid die de Grexwet in zijn huidige vorm reeds biedt, te weten verevening door middel van een vrijwillige, zogenaamde *anterieure overeenkomst* tussen een gemeente (of een provincie) en een private ontwikkelaar, met een structuurvisie als inhoudelijke basis. De meer verplichtende, *posterieure overeenkomst* biedt die mogelijkheid nog niet. De in dat kader op private ontwikkelaars te verhalen kosten dienen immers als kostensoort te zijn opgenomen in de kostensoortenlijst volgens het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Vereveningsbijdragen of bijvoorbeeld afdrachten aan een daartoe te vormen, regionaal herstructureringsfonds staan echter niet op die kostensoortenlijst. Bovendien zou een verplichte vereveningsbijdrage in het kader van de Grexwet moeilijk houdbaar kunnen blijken van-

³⁸ *Ruimte voor heffingen?*, C.A. de Kam, Faculteit Economie en Bedrijfskunde Rijksuniversiteit Groningen, 2008

wege de wettelijke verhaalscriteria profijt, causaliteit en proportionaliteit. Kortom, voor een verplichte verevening door middel van posterieure overeenkomsten zou wel een wijziging van Wro/Grexwet en/of Bro nodig zijn.

- c. Een landelijke of provinciale *heffing* op de ontwikkeling of uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen op basis van een nader te bepalen, fiscaal-juridische regeling en enigszins vergelijkbaar met de eerder overwogen openruimteheffing. Uitgangspunt is besteding van de heffingsopbrengsten aan de herstructurering van bedrijventerreinen, reden waarom de heffing hier in samenhang met en als alternatief voor verevening wordt gepresenteerd. Onder deze heffingsfiguur is dan ook tevens de herstructureringsbijdrage begrepen zoals voorgesteld door het Ruimtelijk planbureau³⁹.

Bregman noemt nog een vierde vorm, namelijk een heffingsfiguur binnen de Grexwet. Daartegen brengt hij zelf echter al zodanig fundamentele, juridische en rechtspolitieke bezwaren in dat deze vorm verder geen overweging behoeft.

De Kam noemt voorts nog de figuur van de gemeentelijke leegstandsheffing. Zelf brengt hij daartegen echter al veel technische bezwaren naar voren (moeilijk hanteerbaar begrip leegstand, ruime ontduikingsmogelijkheden, hoge uitvoeringskosten). Bovendien staat de leegstandsheffing naar zijn aard nogal los van de herstructureringsopgave. Een en ander is voor de Taskforce reden om deze heffingsvorm verder buiten beschouwing te laten.

De Taskforce acht verevening via planologische sturing het meest aangewezen en kansrijk. Deze vraagt geen wijziging of aanvulling van het wettelijk stelsel, al vraagt de toepassing van het nog kersverse stelsel van Wro en Grexwet voor dat doel nog wel de nodige creativiteit, denkkraft en bestuurlijke moed.

De toepassing van de Grexwet zal voorlopig veel minder aan de orde zijn, omdat deze zich richt op private (her)ontwikkeling, die weliswaar een wenkend perspectief voor de bedrijventerreinensector vormt, maar voorlopig in deze sector nog zeer ongebruikelijk is. Je hebt er dus voorlopig nog niet zoveel aan. Toch zou het volgens de Taskforce maatschappelijk en bestuurlijk belangrijke voordelen kunnen hebben om dit instrument wél voor dit doel geschikt te maken. Het zal immers veel onbegrip kunnen geven wanneer gemeenten als enige de vereveningsrekening gepresenteerd krijgen, ook al zullen private vereveningsbijdragen voorlopig zeer beperkt van omvang zijn. Voor toepassing van de Grexwet is wel een uitbreiding van de kostensoortenlijst met afdrachten aan een regionaal herstructureringsfonds nodig, almede een herdefiniëring of heroverweging van de verhaalscriteria profijt, causaliteit en proportionaliteit. De financiële grondslag van de herstructureringsafdracht zal daarbij in bijvoorbeeld een uitvoeringsparagraaf van een regionale structuurvisie kunnen worden gegeven.

Tenslotte de heffingsfiguur, naar het idee van de openruimteheffing. De Kam wijst erop dat toepassing van de op rijksniveau gebruikelijke toetsstenen voor nieuwe heffingen tot de conclusie moet leiden dat de heffing als beleidsinstrument niet het meest voor de hand ligt. Daarmee zit hij op één lijn met Bregman, die benadrukt

³⁹ *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van beleidsopties*, Ruimtelijk Planbureau, 2007

dat nu juist de onlangs van kracht geworden Wro voorziet in de nodige sturingsinstrumenten én goede kansen biedt voor verevening. Daarbij herinnert hij aan het debacle met het wetsvoorstel voor de grondexploitatieheffing, dat in 1997 door de Raad van State van vernietigend commentaar is voorzien, waarna het inzicht is gerijpt dat er spanning bestaat tussen fiscale instrumenten met een van nature relatief rigide karakter enerzijds en de dynamiek in het grondbeleid anderzijds. De Wro, met daarin de Grexwet, is daar het uiteindelijk resultaat van geweest. Het ligt voor de hand om die eerst uit te proberen alvorens eventueel weer nieuwe instrumenten te introduceren.

Echter, ondanks deze gelijkgezindheid over de principiële kanten van een heffing als sturingsmiddel, komt De Kam tot een overwegend positief oordeel over de heffing naar het idee van de openruimteheffing. Vanwege de begrotingsregels van het Rijk en de behoefte aan extra budgettaire ruimte voor de herstructurering van bedrijventerreinen zou dat zijns inziens dan wel een rijksheffing moeten zijn, eventueel door gemeenten te innen. Mede gezien de voorgaande, meer principiële stellingname over de heffingsfiguur zou het argument voor zo'n heffing niet gelegen moeten zijn in de behoefte aan sturing van de bedrijventerreinenontwikkeling, maar in de behoefte aan een dekkingsmiddel voor de financiële opgave die met de herstructurering van bedrijventerreinen verbonden is. Daarmee is de heffing een alternatief voor dekking van die opgave uit de algemene middelen en uit grondprijsverhoging. Vanwege de behoefte aan een snelle regeling, het vooralsnog onzekere politieke draagvlak voor een nieuwe heffingsfiguur én de uitvoeringslast van een nieuw heffingsstelsel pleit de Taskforce echter niet voor dat alternatief.

grondprijsverhoging

In par. 3.4 heeft grondprijsverhoging, met een meeropbrengst in een orde van grootte van € 0,95 mrd, een substantieel aandeel in de kostendekking van de herstructureringsopgave. Daarbij gaf de Taskforce al aan dat deze dekkingsoptie door middel van een combinatie van regionaal gecoördineerd grondbeleid en verevening gerealiseerd zou kunnen worden. Deze instrumentele uitwerking valt in feite samen met de hiervoor genoemde figuur van de planologische sturing op provinciaal niveau, zoals uitvoeriger beschreven in het paper van Bregman (IBR/Bregman, *bijlage 4.d*).

Met deze uitwerking kan geen invloed worden uitgeoefend op de grondprijzen op private bedrijventerreinen. Indirect zal dat te zijner tijd wellicht wél enigszins kunnen, namelijk wanneer het instrumentarium van de Grexwet geschikt wordt gemaakt voor een meer verplichtende vorm van verevening, zoals hiervoor aangegeven. Langs die weg zullen dan weliswaar geen grondprijzafspraken kunnen worden gemaakt, maar liggen er in de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel wellicht mogelijkheden om met hogere grondprijzen rekening te houden en deze daarmee in feite af te dwingen. Nader onderzoek zal de uitvoerbaarheid van deze gedachte echter nog wel moeten bevestigen. Gezien het bescheiden aandeel van private ontwikkeling in de totale bedrijventerreinenontwikkeling hoeft grondprijsverhoging op publieke terreinen echter niet afhankelijk te worden gesteld van een succesvolle uitwerking van grondprijzbeleid voor private terreinen.

Bij regionaal grondprijzbeleid worden nog regelmatig vraagtekens geplaatst vanwege de veronderstelde strijdigheid met het mededingingsbeleid. De door de VROM-

raad⁴⁰ aangehaalde uitspraak van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) in 2004 over gezamenlijk grondbeleid, waaronder gezamenlijke vaststelling van grondprijzen, in Twente stemt echter positief over de mogelijkheden voor grondprijzafspraken als vorm van overheidshandelen. Wel heeft de VROM-raad erop gewezen dat de NMa-uitspraak nog onvoldoende houvast biedt voor intergemeentelijke samenwerking in een niet-WGR-plusregio. Gezien het belang van grondprijzverhoging als dekkingsoptie in de door de Taskforce geschetste aanpak, is het wél zaak om nu werk te maken van het advies van de VROM-raad om de reikwijdte van de NMa-uitspraak nader te verkennen.

fiscale instrumenten

Ten behoeve van de Taskforce is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van fiscale maatregelen gericht op de herstructurering van bedrijventerreinen en naar de invloed daarvan op de staatsinkomsten⁴¹ (zie ook *bijlage 4.f*). Met name maatregelen ter bevordering van investeringen binnen de private ruimte kunnen een interessante aanvulling vormen op de hiervoor besproken instrumenten. Het gaat dan vooral om:

- *Vrijstelling van overdrachtsbelasting* voor vastgoedverwerving op nader aan te wijzen bedrijventerreinen. Door zo'n vrijstelling zouden bedrijfsverplaatsingen en herontwikkelingen vergemakkelijkt worden en daardoor ook de herstructureringsopgave. De effectiviteit van deze maatregel kan verder worden vergroot door deze te richten op herstructureringsmaatschappijen of bijvoorbeeld ROB-en. De door Resco gesuggereerde inzet van overdrachtsbelasting als bestemmingsheffing leidt volgens de Taskforce op zichzelf niet tot verdere stimulering van herstructurering en blijft hier daarom verder buiten beschouwing.
- Verruiming van de mogelijkheden tot (*vervroegde en/of willekeurige*) *afschrijving, aftrek van kosten van groot onderhoud, herinvesteringsreservevorming en investeringsaftrek*. Al deze mogelijkheden hebben een positieve invloed op de bereidheid tot investeren en lopen via de verlies- en winstrekening van de ondernemer.
- Een gerichte *investeringspremieregeling* die, anders dan de vorige optie, niet via de fiscale verlies- en winstrekening loopt, de financierbaarheid van de investeringen vergroot en mede daardoor naar verwachting effectiever zal zijn.
- Verruiming van de mogelijkheden voor *groen beleggen*. Door deze regeling, bestemd voor particuliere beleggers, mede van toepassing te verklaren op investeringen in de herstructurering van bedrijventerreinen kan een toestroom van extra middelen ontstaan en zal (deels) een financiering tegen gunstiger rentetarieven mogelijk zijn.

Het onderzoek kent nog vele voorbehouden, onder andere vanwege de beperkingen die het generieke karakter van fiscale maatregelen met zich mee brengt en vanwege de nog niet uitgevoerde toets aan Europese regels. Naar voorlopig inzicht lijkt echter met name een *selectieve vrijstelling van overdrachtsbelasting* zeer kansrijk én effectief, zij het niet direct als middel ter 'bekostiging' van de herstructurering, waar het in deze paragraaf om gaat, maar als flankerende maatregel ter stimule-

⁴⁰ *Werklandschappen; Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, blz. 28, VROM-raad, 2006

⁴¹ *Effecten fiscale stimulering bedrijventerreinen*; Resco Partners, 2008

ring van private investeringen in de herstructurering. Daarbij spelen twee aspecten een rol:

- de huidige regeling voor de *samenloop van overdrachtsbelasting en omzetbelasting* leidt ertoe dat alleen bij nieuw vastgoed vrijstelling van overdrachtsbelasting kan worden verkregen vanwege de reeds verschuldigde omzetbelasting. De verrekenbaarheid van die omzetbelasting maakt transacties van nieuw vastgoed vervolgens in veel gevallen aantrekkelijker dan transacties van bestaand vastgoed. Daarmee is de ontwikkeling van greenfields fiscaal in ~~het voordeel~~ *voordeel*
- ~~de specifieke~~ *vrijstelling van overdrachtsbelasting voor lichamen die de bevordering van stedelijke herstructurering ten doel hebben* (Wijkontwikkelingsmaatschappijen; WOM) en voor diegenen die onroerende zaken inbrengen en na herstructurering weer verkrijgen, geldt niet voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

In het voor de Taskforce uitgevoerde onderzoek (Resco, 2008) wordt daarom voorgesteld om:

1. een (algemene) vrijstelling te introduceren voor vastgoedverkrijgingen op nader aan te wijzen bedrijventerreinen. Door bedoelde vrijstelling te introduceren worden bedrijfsverplaatsingen en herontwikkelingen vergemakkelijkt en kan (deels) een sturend beleid worden gevoerd voor de herstructureringsopgave.
2. een vrijstelling voor op bedrijventerreinen gerichte herstructureringsmaatschappijen te introduceren, analoog aan die voor Wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) en gericht bevordering van de beoogde herstructurering.

Behoudens de door Resco aanbevolen verificatie van deze voorstellen in verband met de EU-regelgeving sluit de Taskforce zich bij deze voorstellen aan.

De andere door Resco onderzochte, fiscale instrumenten lijken meer van belang ter stimulering van investeringen in het eigen bedrijf om het verouderingsproces af te remmen of zelfs te doorbreken. Uit preventief oogpunt aanbevelenswaardig, maar niet direct van invloed op de aanpak van de actuele herstructureringsopgave.

Het effect van de genoemde maatregelen op de staatsinkomsten kon door Resco alleen voor wat betreft de vrijstelling overdrachtsbelasting indicatief worden gekwantificeerd. De daarbij aangenomen omvang van de herstructureringsopgave (i.c. 12.000 ha) ligt lager dan de eerder in dit rapport becijferde omvang van de revitaliserings- en herprofileringsopgave (15.800 ha). De voor de overdrachtsbelasting relevante, aangenomen transacties (30% van de totale oppervlakte) liggen daarentegen aanzienlijk hoger dan door de Taskforce wordt aangenomen. Daardoor lijkt het effect van de selectieve vrijstelling van overdrachtsbelasting op de staatsinkomsten per saldo sterk overschat. Gevoegd bij de vraag of het hier werkelijk allemaal gaat om gedeerde belastinginkomsten – zouden de transacties zónder belastingvrijstelling werkelijk allemaal hebben plaatsgevonden? – is er volgens de Taskforce nog onvoldoende inzicht in het budgettaire effect van deze maatregel om dit reeds als dekkingsmiddel voor een deel van de herstructureringsopgave in te boeken.

Ging het voorgaande over fiscale maatregelen in de private sfeer, de onroerende zaakbelasting (OZB) wordt vaak genoemd als publiek financieringsinstrument bij te herstructureren bedrijventerreinen. Dat kan in beginsel op twee manieren:

- het toerekenen van (een deel van) de OZB aan bedrijventerreinen, met als doel om deze in feite tot een bestemmingsheffing te maken en daarmee de gemeentelijke investeringen in het beheer van bedrijventerreinen aan een minimum te binden;
- het verhogen van de OZB als extra middel voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

De eerste vorm is al in par. 3.6 aan de orde geweest in verband met de wens om het BGV-instrument te stimuleren. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. De tweede vorm is een te generiek instrument voor een specifiek doel. Een verhoging kan alleen generiek worden opgelegd voor het gebied van een gemeente en geldt dan voor alle belastingbetalers. Daarnaast is OZB een zodanig algemene bron van inkomsten en tegelijk relatief zo bescheiden dat deze naar de mening van de Taskforce geen betekende rol kan spelen bij met name de harde kern van de herstructureringsopgave.

Klimaatneutraliteit als financieringsbron

De instellingsregeling van de Taskforce roept de vraag op of in klimaatneutrale bedrijventerreinen een financieringsbron voor herstructurering zit. Reeds in par. 2.6 heeft de Taskforce moeten vaststellen dat er op dit terrein nog weinig onderzoek is gedaan. Gesteld voor de noodzaak van zekere prioriteiten binnen zijn eigen aanpak heeft de Taskforce van eigen onderzoek op dit terrein moeten afzien. De Taskforce heeft echter geen reden om te veronderstellen dat hierin een belangrijk, potentieel dekkingsmiddel voor de herstructureringsopgave zit. De noodzaak van meer klimaatneutrale productie zal het proces van veroudering in het algemeen veeleer versnellen dan afremmen en de kosten van herstructurering veeleer verhogen dan verminderen. Hooguit zou men kunnen veronderstellen dat het relatieve belang van de kosten van herstructurering exclusief klimaatneutraliteit afneemt naarmate de noodzaak van investeren in klimaatneutraliteit toeneemt. Daarmee levert klimaatneutraliteit echter geen werkelijke 'financieringsbron' voor de herstructurering.

4.5 Financial engineering

De financieel-technische uitwerking c.q. 'financial engineering' van de herstructureringsopgave heeft onder andere de volgende aspecten:

- a. hoe wordt samenhang in de verschillende dekkingsmiddelen gebracht?
- b. hoe worden verschillen in kasritme van dekkingsmiddelen en kosten overbrugd?
- c. hoe wordt m.n. op Rijksniveau de noodzaak van langetermijnafspraken/-verplichtingen verzoend met het op Rijksniveau geldende kasstelsel en met de EMU-randvoorwaarden?
- d. hoe worden de vrij te maken middelen verdeeld?
- e. hoe worden de vrij te maken middelen ingezet?

Deze aspecten zijn onderwerp van deze paragraaf en leiden tot een schets van de financiële structuur die de Taskforce aanbeveelt.

nationale en regionale fondsvorming

De belangrijkste dekkingsmiddelen voor de herstructureringsopgave hebben een zeer verschillende herkomst. De grondopbrengsten van heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond, de vereveningsbijdragen van greenfields en de grondprijsverhoging van heruitgeefbare, geherstructureerde delen van brownfields zullen voornamelijk binnenkomen bij het gemeentelijk grondbedrijf of het regionaal ontwikkelingsbedrijf (ROB). De overheidssubsidies en/of andere overheidsinvesteringen zullen van de algemene middelen van zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten moeten komen. De algemene middelen zijn de onvervreembare verantwoordelijkheid van het betreffende overheidslichaam, maar kunnen vrijwillig in beheer worden gegeven bij een extern fonds onder gelijktijdige verwerving van overeenkomstige trekkingsrechten. De voor herstructurering in te zetten grondopbrengsten en vereveningsbijdragen zullen echter moeten worden ingebracht in regionale (voor samenwerkende gemeenten) of provinciale (vangnet voor niet-samenwerkende gemeenten) fondsen, die op hun beurt in beheer kunnen worden gegeven bij een *nationaal herstructureringsfonds* onder gelijktijdige verwerving van overeenkomstige trekkingsrechten. Wezenlijk is dat de genoemde grondopbrengsten en vereveningsbijdragen hun lokale 'oormerk' verliezen teneinde naar behoefte regionaal te kunnen worden ingezet. Wezenlijk is daarnaast dat er een fondsenstructuur ontstaat die flexibel in kan spelen op wisselende stromen afdrachten en onttrekkingen.

In de visie van de Taskforce staat daarin centraal het genoemde, *nationaal herstructureringsfonds (NHF)*, dat naar analogie van het Groenfonds en het Restauratiefonds kan worden opgezet. Ten laste van dat fonds kunnen verplichtingen worden aangegaan die echter pas tot uitbetaling leiden wanneer dat past binnen de randvoorwaarden die in de EMU gelden met betrekking tot overheidstekort en overheidsschuld. Het 'gat' tussen verplichting en uitbetaling kan door middel van voorfinanciering worden overbrugd. Essentieel is voorts dat budgetten in een langetermijnperspectief – bijvoorbeeld tot 2020 – kunnen worden toegewezen. De herstructureringsopgave vraagt immers een langjarig (financieel) commitment. Het bestuur van het herstructureringsfonds gaat overigens niet over de daadwerkelijke verplichting in en toedeling aan projecten of programma's. Die beschikkingsbevoegdheid blijft liggen bij regio's en provincies voor wat betreft de besteding van de aan grondopbrengsten en vereveningsbijdragen ontleende middelen en bij Rijk, provincies en gemeenten voor wat betreft hun aan het herstructureringsfonds in beheer gegeven, algemene middelen.

Ter oriëntatie heeft de Taskforce deze fondsgedachte voorgelegd aan Bouwfonds Fondsenbeheer en de BNG. De belangstelling van deze financiële instellingen voor een dergelijke constructie is zodanig groot dat zij zich met de als *bijlage 3* bijgevoegde intentieverklaring ten principale bereid hebben verklaard om aan de voorbereiding van een NHF een bijdrage te leveren en in de feitelijke oprichting en het beheer van zo'n fonds te participeren.

programma- en projectfinanciering

Voor de verdeling van herstructureringsmiddelen moet bij voorkeur en ter stimulering van regionale samenwerking ook met prioriteit gedacht worden aan programmafinanciering c.q. de financiering van meerjarige, regionale programma's. Door deze te koppelen aan de programma's van ROB-en ontstaan mogelijkheden voor balansverevening en kan de toekenning van herstructureringsmiddelen (vrijwel)

beperkt blijven tot de toekenning van algemene bijdragen van Rijk, provincie(s) en gemeenten, al of niet via het NHF. Wezenlijk is dat de afweging van projectondersteuning primair op regionaal en niet op nationaal niveau plaatsvindt.

Dient projectfinanciering derhalve de uitzondering te zijn, helemaal uitgesloten kan deze ook niet worden. Eerder gaf de Taskforce al aan dat intergemeentelijke samenwerking niet overal een passend kader voor bedrijventerreinenbeleid kan bieden. In die situaties vindt regionale inkadering plaats via de provincie en moet er ook ruimte zijn voor projectfinanciering, zoals er in de visie van de Taskforce ook ruimte dient te zijn voor vereveningsafspraken op projectniveau.

subsidiëring, kredietverlening, participatie

Aan de orde is hier de vraag of inzet van overheidsmiddelen het karakter van subsidie, cofinanciering, kredietverlening, participatie, garantie, fiscale faciliteiten, enz. dient te hebben. Het tot nu toe uitgevoerde onderzoek biedt daarvoor weinig houvast. Wel is er toenemend draagvlak voor de gedachte dat het uiteindelijk financieel resultaat van invloed moet kunnen zijn op de definitieve financiële bijdrage die van overheidszijde wordt geleverd. Daartoe zou het accent moeten verschuiven van subsidies c.q. bijdragen a fond perdu, al of niet in combinatie met de eis van cofinanciering, naar kredietverlening, garanties en resultaatafhankelijke steunvormen.

Binnen de uitvoeringsorganisatie die de Taskforce voor ogen staat, speelt het Regionaal Ontwikkelingsbedrijf Bedrijventerreinen (ROB) een centrale rol. Het publieke ROB zal behalve in de ontwikkeling van greenfields ook actief moeten zijn in de herontwikkeling van brownfields en daartoe in de verwerving, het tijdelijk beheer en uiteindelijk de herontwikkeling van verouderd vastgoed. Tot het bedrijfseconomisch hoge risicoprofiel van deze activiteiten zal het ROB in staat moeten worden gesteld door financiële faciliteiten. De Taskforce ziet een intensivering van de financiële overheidsinzet langs die weg als één van de meest noodzakelijke en belangrijke elementen van een vernieuwd bedrijventerreinenbeleid, zowel vanwege de effectiviteit van aldus vormgegeven overheidsinvesteringen, als vanwege de ervan te verwachten stimulans voor regionale samenwerking en voor participatie van decentrale overheden in ROB-en.

BIJLAGEN