

Vergaderjaar 2008–2009

31 760

Herstructurering van bedrijventerreinen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES		5			
1	Over dit onderzoek	7			
1.1	Context van het onderzoek	7			
1.2	Rijksbeleid voor herstructurering bedrijventerreinen	8	2	Veroudering van bedrijventerreinen	33
1.3	Opzet van het onderzoek	10	2.1	Veroudering: omvang, oorzaken en gevolgen	33
			2.1.1	Omvang	33
			2.1.2	Typen veroudering	33
			2.1.3	Gevolgen	35
2	Conclusies en aanbevelingen	11	2.2	Inzicht in de problematiek: gegevensverzameling	35
2.1	Hoofdconclusie	11	2.3	Praktijkverkenning: Almelo en Dordrecht	36
2.2	Inzicht in herstructureringsopgave	11	2.3.1	Informatie over mate van veroudering	36
2.2.1	Toelichting op de deelconclusie	11	2.3.2	Informatie over leegstand	41
2.2.2	Aanbevelingen	13	2.3.3	Herstructureringsprojecten	43
2.3	Beschikbaarheid financiële middelen voor herstructureringsprojecten	13			
2.3.1	Toelichting op de deelconclusie	13	3	Financiering herstructurering	45
2.3.2	Aanbevelingen	14	3.1	Subsidies	45
2.4	Ondersteuning van gemeenten	15	3.1.1	Topperregeling	45
2.4.1	Toelichting op de deelconclusie	15	3.1.2	Overige subsidies	46
2.4.2	Aanbevelingen	16	3.1.3	Totale rijksuitgaven herstructurering	47
2.5	Waarborgen voor duurzaam ruimtegebruik	17	3.2	Overige financieringsinstrumenten	47
2.5.1	Toelichting op de deelconclusie	17	3.3	De praktijk: moeizame fondsenwerving	48
2.5.2	Aanbevelingen	20	3.3.1	Publieke financiering	48
			3.3.2	Private financiering	49
3	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer²²	22	4	Ondersteuning bij herstructurering	50
3.1	Reactie van de verantwoordelijke ministers	22	4.1	Rijksbeleid	50
3.2	Reactie van de in het onderzoek betrokken provincies en gemeenten	23	4.1.1	Aangekondigd beleid	50
3.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	24	4.1.2	Prestaties	50
			4.2	Werking in de praktijk	51
			4.2.1	Knelpunten bij goed beheer	51
			4.2.2	Knelpunten bij herstructureren	52
	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	26			
DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN		27	5	Waarborgen voor duurzaam ruimtegebruik	55
1	Inleiding	29	5.1	Gemiste kansen in beleidsontwerp	55
1.1	Veroudering en verrommeling	29	5.2	SER-ladder	56
1.2	Herstructureringsbeleid	30	5.3	Richtlijnen voor ruimtereservering	58
1.2.1	Typen herstructurering	30	5.3.1	Behoeftesramingen: de Bedrijfslocatiemonitor (BLM)	58

5.3.2	Beleidskeuzes voor toepassing behoefte-ramingen	58	5.4.3	Doorwerking lagere groeiscenario na 2008	63
5.3.3	Ruimtereservering op decentraal niveau: toetsing aan streekplan en structuurvisie	59	5.4.4	Regionale afstemming	64
5.4	Werking in de praktijk	60	Bijlage 1	Methodologische verantwoording	66
5.4.1	Toets op duurzaam ruimtegebruik	60	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	67
5.4.2	Afstemming landelijke en decentrale ruimte-reservering	60	Literatuur		68

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het beleid dat de rijksoverheid voert om problematische veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan. Het beleid van de ministers van Economische Zaken (EZ) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is erop gericht om daar waar bedrijventerreinen niet meer voldoen aan de eisen van de tijd, deze te *herstructureren* en op die manier duurzaam ruimtegebruik te bevorderen.

Wij hebben onderzocht in hoeverre dit «herstructureringsbeleid» succesvol is; heeft het tot op heden inderdaad bijgedragen aan duurzaam ruimtegebruik in gemeenten? Zo nee, hoe komt dat?

Hieronder lichten we eerst de context van het onderzoek toe, en schetsen in het kort hoe het rijksbeleid voor de herstructurering van bedrijventerreinen eruit ziet. In hoofdstuk 2 bespreken we de conclusies en aanbevelingen waartoe het onderzoek heeft geleid. De bestuurlijke reacties op het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

Dit rapport telt tevens een deel II; daarin worden de onderliggende bevindingen van het onderzoek besproken.

1.1 Context van het onderzoek

Duurzaam ruimtegebruik

In Nederland is ruimte schaars. Binnen die ruimte moeten mensen wonen, werken, gewassen verbouwen, reizen, recreëren, van de natuur genieten enzovoort. Het is belangrijk dat de schaarse ruimte in Nederland in de toekomst ook nog plaats biedt voor al deze functies. De ruimte moet dus op een duurzame en efficiënte wijze worden gebruikt.

Bedrijventerreinen: gestage groei

Bedrijventerreinen vervullen een belangrijke functie in onze economie. Ze voorzien in de behoefte aan ruimte om te ondernemen en dragen daarmee bij aan het scheppen van werkgelegenheid.

Gemeenten hebben de afgelopen decennia veel grond uitgegeven voor bedrijventerreinen. Het ruimtebeslag van bedrijventerreinen is in bijna twintig jaar verdubbeld van bijna 45 000 hectare (een oppervlakte ter grootte van ongeveer eenderde deel van de provincie Utrecht) in 1988, tot ruim 97 000 hectare (ongeveer tweederde deel van de provincie Utrecht) in 2007. Op dit moment beslaan bedrijventerreinen daarmee 2 à 3% van het totale grondoppervlak in Nederland. Prognoses laten zien dat er in de periode 2004–2020 behoefte is aan nog eens ruim 19 000 tot 23 000 hectare aan extra ruimte voor bedrijventerreinen.

Verrommeling

Bedrijventerreinen worden niet altijd positief gewaardeerd; ze worden vaak lelijk gevonden. De minister van VROM verwoordde het in 2007 zo:

«Als gevolg van economische en culturele ontwikkelingen verandert het Nederlandse landschap. Nederland wordt voller. De bouw van woningen en bedrijventerreinen gaat gestaag door. De congestie neemt toe en de milieukwaliteit staat in toenemende mate onder druk. De groene ruimte rond de steden neemt snel af. Deze ontwikkelingen dragen bij aan een breed gedeeld gevoel van verrommeling van Nederland» (VROM, 2007).

Veroudering¹

Veroudering van bedrijventerreinen kan bijdragen aan het gevoel van verrommeling. Ongeveer een derde van de bedrijventerreinen in

¹ Indien we in dit rapport over veroudering spreken, bedoelen we veroudering die als problematisch wordt ervaren.

Nederland is verouderd. Concreet betekent dat vaak dat de aan- en afvoerwegen niet meer van deze tijd zijn en/of dat er te veel overlast wordt veroorzaakt voor omwonenden, waardoor het bedrijventerrein een onaantrekkelijke vestigingsplaats voor ondernemingen is geworden. Soms spelen er ook andersoortige problemen: er is bijvoorbeeld sprake van een onhandige verkaveling. Bedrijven maken dan inefficiënt gebruik van de ruimte. Dit zijn allemaal zaken die met regulier onderhoud niet meer opgelost kunnen worden.

De veroudering van bedrijventerreinen vormt een serieus probleem in Nederland. Figuur 1 (zie volgende pagina) geeft de omvang van het probleem per provincie weer.

Neerwaartse spiraal

Verouderde bedrijventerreinen hebben vaak te maken met gedeeltelijke leegstand. Dat kan ongewenste effecten met zich meebrengen, zoals sociale onveiligheid en verpaupering. Zulke verschijnselen kunnen schadelijk zijn voor het imago van een bedrijf. Veel ondernemers zullen in zo'n situatie daarom op zoek gaan naar nieuwe ruimte. Er ontstaat dan een neerwaartse spiraal. Het vertrek van ondernemers levert immers extra leegstand op en die situatie mondt vaak uit in verdere verloedering van de verlaten terreinen.

Tegelijkertijd blijft het ruimtebeslag van bedrijventerreinen groeien. Mede als gevolg van de verhuiswens van bedrijven moeten elders *nieuwe* bedrijventerreinen worden aangelegd. De totale voorraad bedrijventerreinen neemt zo steeds verder toe en daarmee ook de kans op verrommeling van het landschap.

1.2 Rijksbeleid voor herstructurering bedrijventerreinen

Door herstructurering van bedrijventerreinen wil het Rijk de zojuist geschetste verouderingsproblematiek tegengaan. In de meeste gevallen gaat het bij herstructurering om plannen voor verbetering van het terrein, waarbij de reeds aanwezige soort bedrijvigheid wordt gehandhaafd («revitalisering»), of aangepast – het wordt bijvoorbeeld een terrein met dienstverlenende bedrijvigheid in plaats van industrie («herprofilering»). Een derde mogelijkheid is «transformatie», waarbij het bedrijventerrein verandert in een woonwijk, sportveld of anderszins. Daarmee wordt het terrein onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen.

Doelstellingen

In het *Actieplan bedrijventerreinen 2004–2008* (EZ, 2004) stond als nationale doelstelling vermeld dat ruim 21 000 hectare aan bedrijventerreinen geherstructureerd moest worden. Er is niet aangegeven wanneer dat doel gehaald zou moeten worden.

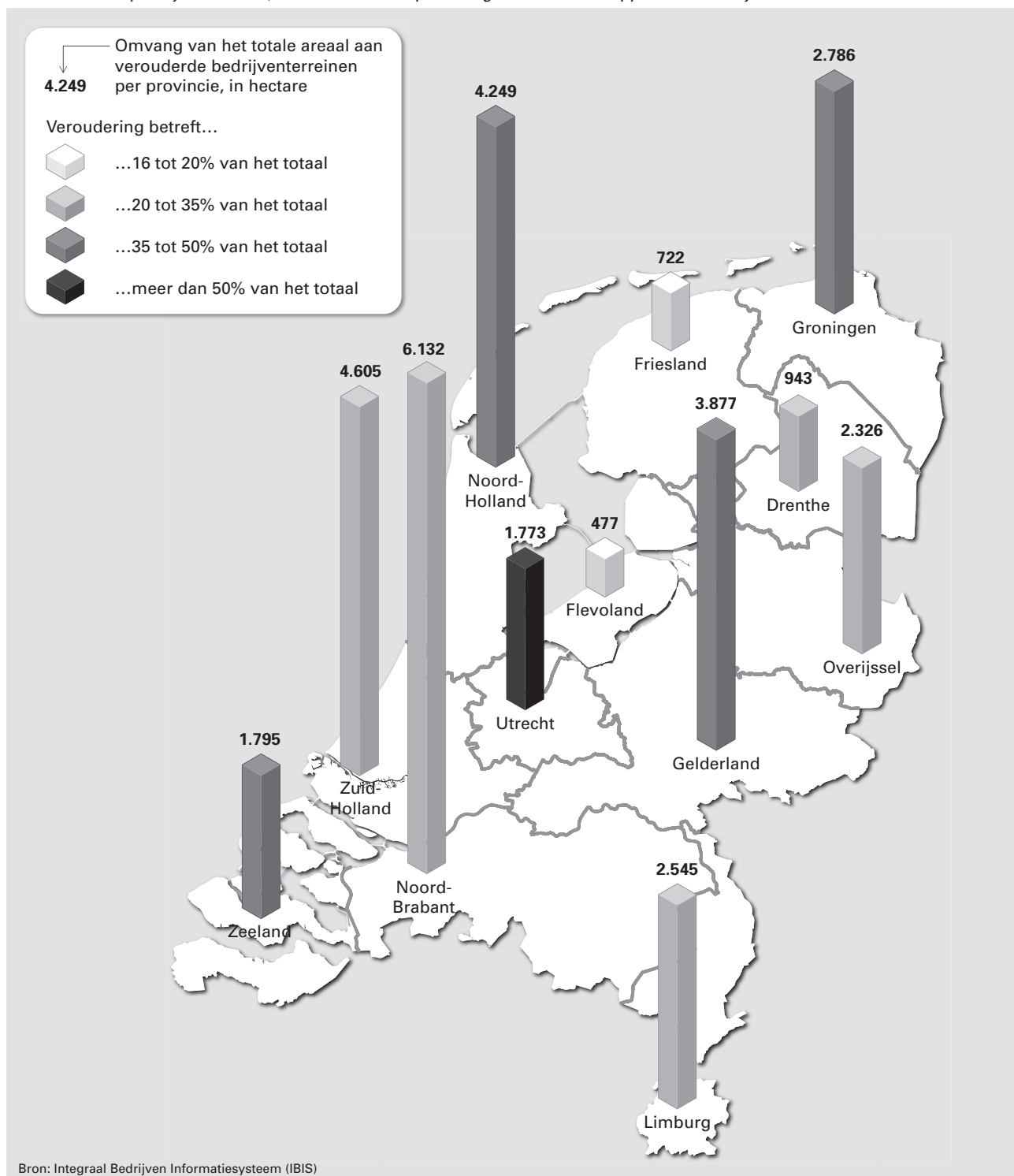
Herstructureringsprojecten kennen doorgaans lange doorlooptijden. In het actieplan stelt het Rijk zich ten doel de gemiddelde doorlooptijd van herstructureringsprojecten acht jaar te laten bedragen.

De SER-ladder

Sinds eind jaren negentig wordt van overheidswege aandacht besteed aan kwaliteitsverbetering van bedrijventerreinen. Het afwegingskader dat het Rijk daarbij hanteert, is de «SER-ladder» (zo genoemd omdat het kader afkomstig is uit een SER-advies van 1999). Het basisprincipe van de SER-ladder is dat er pas nieuwe bedrijventerreinen worden aangelegd nadat (a) de beschikbare ruimte op bestaande terreinen optimaal is benut en (b) het ruimtegebruik er is geïntensiveerd – bijvoorbeeld door hogere

Figuur 1 Veroudering van bedrijventerreinen per provincie

Stand per 1 januari 2007, in hectares en als percentage van de totale oppervlakte bedrijventerreinen



bebouwing en minder verspreid groen. In de jaren na 1999 is het basisprincipe van de SER-ladder in beleidsdocumenten op verschillende manieren ingevuld; zo zijn er uiteenlopende versies van de SER-ladder ontstaan.

De bedoeling van het Rijk is dat gemeenten en provincies – de uitvoerders van het beleid – de SER-ladder gebruiken wanneer ze de hoeveelheid ruimte ramen die voor nieuwe bedrijventerreinen moet worden gereserveerd. In de toekomst zal het gebruik van de SER-ladder verplicht zijn. Het is echter nog niet duidelijk op welk moment het gebruik van de SER-ladder verplicht zal worden en van welke versie daarbij zal worden uitgegaan.

Verantwoordelijkheden

Het bedrijventerreinenbeleid wordt decentraal uitgevoerd. Dit betekent dat het de *gemeenten* zijn die ervoor moeten zorgen dat er voldoende ruimte is voor bedrijvigheid. Zij zijn ook verantwoordelijk voor een succesvol verloop van lokale herstructureringsprojecten, waarvan ze doorgaans de initiatiefnemer zijn.

Provincies zijn verantwoordelijk voor de regie over het bedrijventerreinenbeleid binnen de provinciegrenzen. Bij besluiten over herstructurering en aanleg van nieuwe terreinen moeten zij het belang van de verschillende belangrijke ruimtelijke functies die in provincies samenkomen, in de gaten houden.

Het *Rijk* is verantwoordelijk voor de coördinatie van het bedrijventerreinenbeleid en voor de realisatie van de landelijke doelstellingen voor herstructurering van oude en aanleg van nieuwe terreinen. Dat betekent dat de ministers van VROM en van EZ ervoor moeten zorgen dat gemeenten en provincies voldoende resultaten boeken bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Dat wordt systeemverantwoordelijkheid genoemd.

1.3 Opzet van het onderzoek

We hebben onderzoek verricht naar het herstructureringsbeleid, omdat er sterke aanwijzingen zijn dat dit beleid niet goed van de grond komt. De probleemstelling van het onderzoek luidt: draagt het herstructureringsbeleid bij tot duurzaam ruimtegebruik? Zo nee, hoe kan dat worden verklaard?

Voor de beantwoording van deze vragen hebben we bureauonderzoek verricht en hebben we gesprekken gevoerd op de Ministeries van EZ en van VROM, met provincies, met gemeenten en met verschillende onderzoeksbureaus. Aan de hand van praktijkverkenningen in twee gemeenten, elk in een andere provincie, hebben we vervolgens getracht een specifiek beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk van het beleid. In bijlage 1 is een methodologische verantwoording opgenomen, waarin de onderzoeksopzet nader wordt beschreven.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Hoofdconclusie

De Algemene Rekenkamer ziet het als de verantwoordelijkheid van het Rijk dat het bedrijventerreinenbeleid zo is ingericht dat de beoogde herstructurering goed van de grond komt. Die verantwoordelijkheid heeft het Rijk tot nu toe nog niet kunnen waarmaken. De veroudering van bedrijventerreinen is de afgelopen jaren verder toegenomen, waardoor de herstructureringsopgave voor het Rijk eerder groter dan kleiner wordt.² Ondanks tal van plannen om de herstructurering van bedrijventerreinen voortvarender te laten verlopen, is er sprake van:

- *onvoldoende inzicht in de herstructureringsopgave* (op welke locaties is sprake van veroudering, welk type veroudering is daar aan de orde, om hoeveel hectares verouderde terreinen gaat het precies, welke maatregelen zijn nodig, hoeveel geld is daarmee gemoeid);
- *onvoldoende publiek en privaat geld* voor het bekostigen van de herstructureringsopgave (nauwelijks subsidie voor de aanpak van kleinere terreinen, weinig hulp aan gemeenten bij het aanboren van andere geldbronnen, geen fiscale prikkels);
- *onvoldoende ondersteuning bij de uitvoering* van herstructureringsprojecten (geen voorlichting, training, handleidingen, organisatorische ondersteuning en dergelijke voor gemeenten die herstructureringsprojecten moeten uitvoeren);
- *onvoldoende waarborgen voor duurzaam ruimtegebruik* bij het (her)inrichten van bedrijventerreinen (geen rijkstoets op regionale herstructureringsprogramma's, ambities om vooral te bouwen in bestaand bebouwd gebied afgezwakt, adviezen voor intensief ruimtegebruik niet of slechts vrijblijvend opgevolgd, geen afstemming over ruimtereservering tussen betrokken overheden).

Deze vier deelconclusies lichten we in de volgende paragrafen nader toe. Daarnaast zullen we aanbevelingen formuleren, mede op basis van de observaties die wij in onze praktijkverkenningen hebben gedaan.

2.2 Inzicht in herstructureringsopgave

2.2.1 Toelichting op de deelconclusie

Benodigde informatie

Het is voor een adequate beleidsuitvoering van belang om goed inzicht te hebben in de aard en omvang van de verouderingsproblematiek. Om hoeveel verouderde hectares gaat het? Welke vormen van veroudering zijn aan de orde?

Wat dit laatste betreft: er kan sprake zijn van *economische* veroudering. In dat geval bestaat aan het type bedrijven waarvoor een terrein is ingericht, in de markt steeds minder behoefte. Maar er kan ook sprake zijn van *maatschappelijke* veroudering, bijvoorbeeld als gevolg van verscherpte milieueisen. Verder zijn er in de loop van de tijd vaak woonwijken vlakbij bedrijventerreinen komen te liggen. Daardoor kunnen er vormen van overlast ontstaan. We noemen dit *ruimtelijke* veroudering. Ten slotte kunnen terreinen verouderd zijn doordat de slecht onderhouden kavels, gebouwen en faciliteiten niet meer voldoen aan de oorspronkelijke eisen. Dat noemen we *technische veroudering* (CPB, 2001).

Voor al deze vormen van veroudering geldt dat ze zich doorgaans maar op een *gedeelte* van een bedrijventerrein manifesteren. Een terrein kan voor

² We lichten dit nader toe in deel II (§ 2.1).

80% verouderd zijn, maar het probleem kan zich ook beperken tot 10% van het terreinoppervlak.

Op basis van informatie over dit soort omstandigheden kan worden bepaald welke herstructureringsmaatregelen in een specifiek geval noodzakelijk zijn.

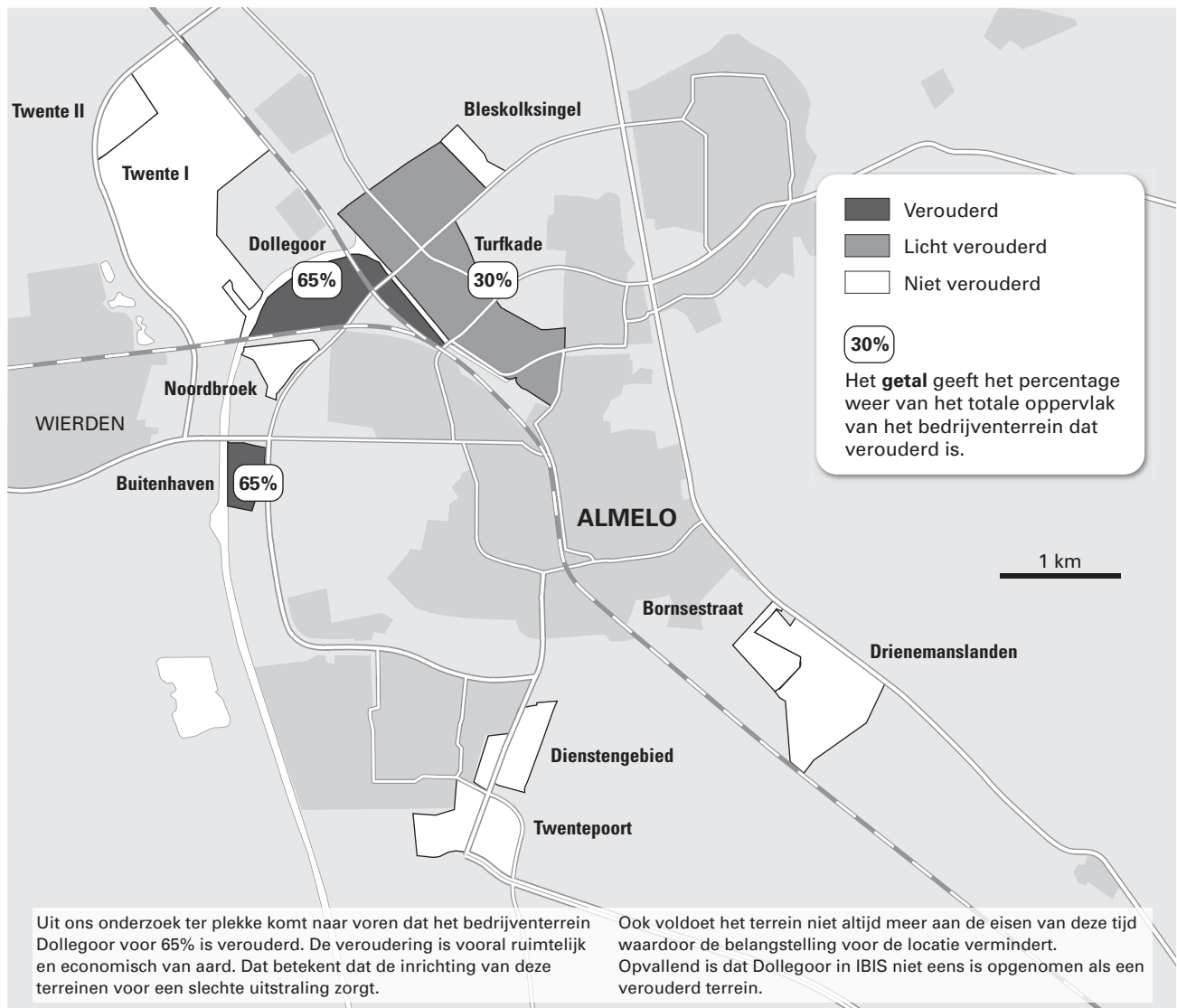
IBIS

Het Integraal Bedrijven Informatiesysteem (IBIS), dat in opdracht van het Ministerie van VROM wordt opgesteld, is de belangrijkste gegevensbron van het Rijk voor het verkrijgen van een landelijk beeld van verouderde bedrijventerreinen.

Het systeem is gebaseerd op enquêtegegevens; gemeenten worden jaarlijks ondervraagd over de mate van veroudering van de ter plaatse gevestigde bedrijventerreinen. De aldus bijeengebrachte informatie is bruikbaar om een globale trend te herkennen. Een precies beeld van de daadwerkelijke veroudering binnen een gemeente kan er echter niet uit worden afgeleid.

Een voorbeeld is de situatie in Almelo, waar zich een bedrijventerrein bevindt dat voor 65% verouderd is; zie figuur 2.

Figuur 2 **Bedrijventerreinen Almelo: mate van veroudering**
Stand per 1 februari 2008



Op basis van de globale informatie uit IBIS is het dus niet goed mogelijk om in een specifiek geval in te schatten wat de herstructureringskosten per hectare bedragen, c.q. hoeveel geld er nodig zal zijn om de problemen rond een bepaald bedrijventerrein op te lossen. Zulke exacte informatie vergt een intensievere aanpak, waarbij aan de hand van verscheidene indicatoren een beoordeling ter plekke wordt opgemaakt.

Dat IBIS geen representatieve informatie bevat over de omvang, de aard en ernst van de verouderde terreinen in Nederland, betekent tevens dat het Rijk geen goed inzicht heeft in de herstructureringsopgave. Daardoor weet het Rijk ook niet precies welke maatregelen nodig zijn, hoeveel er geïnvesteerd moet worden, hoe het staat met de voortgang van het beleid en wat het effect is dat ermee wordt bereikt.

Over een systeem dat dergelijke gegevens wél kan genereren, beschikt het Rijk vooralsnog niet.

2.2.2 Aanbevelingen

Gegevensverzameling over bedrijventerreinen verbeteren

Wij bevelen de ministers van VROM en van EZ aan om op korte termijn een systeem te laten ontwikkelen dat bruikbaarere informatie oplevert dan de verouderingsgegevens uit IBIS. Het te ontwikkelen systeem moet gegevens bevatten die *representatief* zijn voor de omvang en het soort veroudering op alle bedrijventerreinen in Nederland. Dat vereist aanvullende gegevens, die gedetailleerd genoeg moeten zijn om op basis ervan het juiste pakket herstructureringsmaatregelen te kunnen bepalen. Het verzamelen van dergelijke informatie vergt een andere aanpak dan alleen een enquête. Er moeten ook andere methoden worden gebruikt, zoals een terreinschouw. Geografische informatiesystemen (GIS) kunnen benut worden om de problematiek op een overzichtelijke manier in kaart te brengen, op zowel landelijk als lokaal niveau. De ministers van VROM en EZ kunnen voor een betere gegevensverzameling aansluiting zoeken bij reeds bestaande initiatieven in het land, waarbij de problematiek op locatie gedetailleerder in beeld wordt gebracht.³

2.3 Beschikbaarheid financiële middelen voor herstructureringsprojecten

2.3.1 Toelichting op de deelconclusie

Rijkssubsidies

Op basis van de informatie waarover wij beschikken schatten we in dat het Rijk tussen 2000 en 2008 ongeveer € 400 miljoen heeft gereserveerd voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Ongeveer driekwart daarvan is inmiddels uitgegeven.

Meer dan de helft van het budget betreft gelden die beschikbaar zijn gesteld in het kader van het grotestedenbeleid (GSB) en de zogenoemde Topperregeling. Deze laatste is een subsidieregeling bestemd voor de herstructurering van bedrijventerreinen die van betekenis zijn voor de nationale economie. GSB- en Toppergeld zijn dus niet voor elke willekeurige gemeente bereikbaar. Alleen grote gemeenten en/of gemeenten die bedrijventerreinen herbergen met «nationaal economisch gewicht» komen voor deze geldstromen in aanmerking.

Er zijn ook nog andere geldstromen die gedeeltelijk worden aangewend voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Te denken valt aan budgetten uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De precieze hoogte van de financiële bijdragen aan herstructurering uit dit

³ Een voorbeeld hiervan geven we in deel II van dit rapport, waar wij de situatie op de bedrijventerreinen in Almelo en Dordrecht beschrijven.

fonds valt echter niet goed te bepalen, omdat de bestedingen in de financiële verantwoording van het Rijk niet op dat niveau worden uitgesplitst.

Andere geldbronnen

Alleen rijkssubsidies blijken bij lange na niet voldoende om de herstructureringsprojecten, die her en der in het land worden uitgevoerd, te bekostigen. Andere partijen moeten eveneens geld investeren. Het is primair de taak van de gemeente om voldoende geld bijeen te krijgen. In de praktijk blijkt dat voor gemeenten een lastige opgave. Allereerst moet er een lokale politieke noodzaak worden gezien om te investeren in herstructurering. Daarna lukt het nog wel om provinciale subsidies binnen te halen, maar private investeerders vinden is moeilijk. Bedrijven zien vaak geen noodzaak in het investeren in herstructurering, of ze verhuizen liever naar een nieuw terrein in plaats van geld te steken in een oud terrein.

Het Rijk heeft gemeenten tot nu toe weinig hulp geboden om aanvullende geldbronnen aan te boren. In het *Actieplan herstructurering bedrijventerreinen* uit 2002 heeft de minister van EZ wel een «toolkit» toegezegd waarmee gemeenten een baten-lastenafweging kunnen maken, maar die is er niet gekomen. Ook andere zaken die in de praktijk uitkomst zouden kunnen bieden, zoals fiscale prikkels, een systematiek om kosten en baten te verevenen en kennisbevordering over publiek-private samenwerkingsconstructies, zijn niet van de grond gekomen.

Moeizame fondsenwerving: de praktijk

De herstructurering van twee bedrijventerreinen, één in Almelo en één in Dordrecht, vergt respectievelijk € 13 miljoen en € 70 miljoen. Het geld is nodig voor verbetering van publieke voorzieningen, de verwerving en sloop van panden, de reconstructie van wegen enzovoort. Zowel in Almelo als in Dordrecht moet dit alles worden betaald uit uitsluitend *publieke* middelen: rijkssubsidies, provinciale subsidies, opbrengsten van heruitgifte van gronden en dekking door de gemeentelijke begroting. De gemeenten zijn ervan uitgegaan dat ook private investeerders zouden deelnemen aan de herstructureringsprojecten. Dergelijke investeringsbereidheid ontbrak echter in het verleden bij de betrokken ondernemers en ook nu is het vooralsnog niet gelukt om afspraken te maken met private investeerders over bijvoorbeeld opknapbeurten.

In de praktijk blijkt dat het gemeenten al veel moeite kost om zicht te krijgen op de voor hen beschikbare overheidssubsidies. Wanneer die horde eenmaal genomen is blijkt het *aanwenden* van deze publieke gelden eveneens geen gemakkelijke zaak. Het daadwerkelijk opstarten van een herstructureringsproject brengt namelijk met zich mee dat gemeenten zelf ook nog een substantieel deel van de kosten moeten bijdragen. Herstructurering moet dan wedijveren met andere belangen, zoals voorzieningen voor ouderen, de aanleg van sportterreinen, culturele voorzieningen en dergelijke. De bereidheid om te herstructureren blijkt in de praktijk vooral af te hangen van de daadkracht van de verantwoordelijke lokale politici.

2.3.2 Aanbevelingen

Subsidievoorwaarden heroverwegen

Omdat een herstructureringsproject altijd maar gedeeltelijk rendabel is, zijn in de praktijk overheidsbijdragen onontbeerlijk. De Topperregeling en de GSB-subsidieregelingen voorzien hierin, maar lang niet alle gemeenten

met verouderde bedrijventerreinen binnen hun grenzen komen voor deze geldstromen in aanmerking, omdat de regeling vooral op grote bedrijventerreinen is gericht.

Wij bevelen aan dat beide regelingen worden geëvalueerd op hun effectiviteit voor decentraal uitgevoerde herstructureringsprojecten. Daarbij zou ook nagegaan moeten worden of gemeenten die verouderde bedrijventerreinen binnen hun grenzen hebben, zonder rijkssubsidies wel voldoende financiële middelen kunnen aanboren voor herstructurering. Mocht deze evaluatie aantonen dat gemeenten het ten onrechte zonder subsidie moeten stellen en dat als gevolg daarvan de aanpak van deze terreinen stagneert, dan zou de opzet van de subsidiëring van het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen *heroverwogen* moeten worden.

Ondersteuning bieden bij aanboren geldbronnen

De beschikbaarheid van voldoende geld is een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van een herstructureringsproject. Daarom is het van belang dat gemeenten de kennis en ervaring in huis hebben die nodig is om in aanvulling op overheidssubsidies ook andere geldbronnen aan te boren. Wij bevelen aan dat de ministers van VROM en EZ in dit kader alsnog een aantal niet uitgevoerde *actiepunten uit 2002 en 2004* ontwikkelen, zoals de «toolkit» waarmee gemeente een baten-lastenafweging kunnen maken.

Een oplossingsrichting waar de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen veel in ziet, is het idee om de bekostiging van herstructurering vorm te geven door een *regionale* ontwikkelingsmaatschappij en een fonds in het leven te roepen. Wij ondersteunen deze oplossingsrichting, maar vinden wel dat die aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Het Rijk moet het regionale (financierings)orgaan van voldoende instrumenten voorzien om geld bijeen te krijgen. Verder is het belangrijk dat het regionale orgaan een doorzichtige constructie heeft, met een goede verantwoordingssystematiek. Ook moet het samenwerkingsverband bevoegdheden krijgen om knopen door te kunnen hakken, bijvoorbeeld bij elkaar beconcurrerende gemeenten. Het Rijk zal tevens voorwaarden moeten scheppen die waarborgen dat het samenwerkingsverband op de lange termijn prestaties levert, zodat de voortgang van herstructureringen binnen een regio niet louter afhankelijk is van tijdelijke, politieke aandacht.

Kennis over publiek-private samenwerking benutten

Publiek-private samenwerking (PPS) komt vaak moeilijk tot stand. Niet alleen tegenvallende financiële bijdragen van private partijen spelen hier een rol, maar ook het ontbreken van bestuurlijk commitment en van zicht op de meerwaarde van de samenwerking (Algemene Rekenkamer, 2006). Wij bevelen het Rijk aan om de nieuwe PPS-instrumenten daadwerkelijk te ontwikkelen en daarbij adviezen te betrekken uit publicaties over PPS bij gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld is de dit jaar verschenen publicatie *Alleen ga je sneller, samen kom je verder* (Deloitte Real Estate Advisory, 2008).

2.4 Ondersteuning van gemeenten

2.4.1 Toelichting op de deelconclusie

Aangekondigde acties

Herstructurering is een complex en langdurig proces, waarmee veel gemeenten niet dagelijks in aanraking komen. Door de juiste randvoor-

waarden voor herstructureringsprojecten te scheppen, zou het Rijk ook op dit punt een ondersteunende rol kunnen vervullen.

In de actieplannen die de minister van EZ in 2002 en 2004 heeft uitgebracht in het kader van het bedrijventerreinenbeleid, worden dergelijke ondersteunende activiteiten ook aangekondigd. Het gaat dan onder andere om het verbeteren van de samenwerking tussen gemeenten en de organisatiegraad onder bedrijven, het ontwikkelen van een goed werkend kennisplatform en het wegnemen van juridische belemmeringen. Dit zijn activiteiten die voor gemeenten een substantiële ondersteuning zouden kunnen vormen bij de uitvoering van herstructureringsprojecten. Het Rijk heeft echter geen van de aangekondigde faciliterende instrumenten verwezenlijkt.

Praktijkproblemen

In de praktijk blijkt goede ondersteuning nodig te worden gemist. Gemeenten vinden het moeilijk om zelfstandig invulling te geven aan een herstructureringsproject. Zij lopen bijvoorbeeld tegen het probleem aan dat er tegengestelde belangen kunnen spelen op een bedrijventerrein. Het komt regelmatig voor dat niet alle betrokkenen behoefte hebben aan een herstructurering of eenzelfde aanpak voor ogen hebben voor de veroudering op het terrein. Er ontstaan dan complexe processen, die overtuigingsvaardigheden en een goed communicatietraject vereisen. Lang niet elke gemeente heeft hiervoor voldoende kennis en ervaring in huis. Een ander probleem is dat het voor gemeenten lastig blijkt om de haalbaarheid en de risico's van projecten goed in te schatten. Er wordt bijvoorbeeld van tevoren onvoldoende rekening gehouden met de geluidsoverlast die bepaalde bedrijven kunnen veroorzaken. Dit wordt dan pas duidelijk nadat er al is geïnvesteerd in extra voorzieningen op het terrein om die bedrijven aan te trekken. Zo is in Dordrecht een nieuw aangelegde havenkade lange tijd ongebruikt gebleven omdat de geluidsnormen overschreden dreigden te worden zodra zich daar bedrijven met kadegebonden activiteiten zouden vestigen.

De praktijk: dilemma's rond geluidszonering in Dordrecht

Sommige problemen kunnen gemeenten niet of alleen in beperkte mate oplossen. Op de bedrijventerreinen in het zeehavengebied van Dordrecht bijvoorbeeld, geldt een geluidszonering, die wordt overschreden zodra zich op het terrein nieuwe bedrijven vestigen of bestaande bedrijven zouden gaan uitbreiden. In de risicoanalyse die de gemeente had gebruikt bij de aanleg van het terrein, was onvoldoende rekening gehouden met dergelijke problematiek.

De gemeente heeft nu maar zeer beperkte mogelijkheden om dit knelpunt op te lossen. De geluidszone kan ze op papier aanpassen, maar dat leidt in de praktijk tot meer overlast voor bewoners van buurgemeenten en kan dus resulteren in allerlei bezwaarprocedures. Het Rijk kan de rekenmethode waarmee de geluidsbelasting wordt berekend aanpassen, maar ook daarmee wordt het probleem niet echt opgelost. Voor een structurele oplossing moeten fundamentele vragen worden beantwoord als: moeten wonen en werken niet anders worden verdeeld over de regio of het land? Zulke afwegingen worden niet gemaakt op het niveau van gemeenten.

2.4.2 Aanbevelingen

Ondersteunende faciliteiten alsnog ontwikkelen

Het blijkt dat de faciliteiten die het Rijk eerder heeft toegezegd om gemeenten te ondersteunen bij complexe herstructureringsprocessen, nog niet zijn ontwikkeld. Wij bevelen aan om deze toegezegde faciliteiten alsnog uit te werken en gemeenten en provincies hierover goed te informeren.

Wij denken hierbij onder meer aan een *kennisplatform* dat de decentrale overheden daadwerkelijk bijstaat met voorlichting en training. Ook *handleidingen* zoals die door de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) en diverse provincies zijn ontwikkeld, kunnen van nut zijn. Bij het bieden van ondersteuning op het gebied van *communicatie* kunnen belangenorganisaties zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) een rol spelen. Verder zou het Rijk de *evaluaties* die worden verricht naar subsidie-regelingen voor herstructureringsprojecten goed moeten benutten om die instrumenten te ontwikkelen, die aansluiten op de behoefte die in de praktijk bij gemeenten bestaat. Ten slotte kunnen *provinciale ontwikkelingsmaatschappijen* een ondersteunende rol vervullen. Zij opereren doorgaans al op het snijvlak van de publieke en private belangen en staan dicht bij de lokale praktijk.

Oplossing voor strijdige ruimtefuncties opnemen in structuurvisies
Voor het probleem dat op sommige bedrijventerreinen bepaalde ruimtefuncties (zoals wonen en bedrijvigheid) onverenigbaar zijn, dient aandacht te komen in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro; zie § 2.5 hierna). Deze wet schrijft voor dat Rijk, provincies en gemeenten in de toekomst structuurvisies opstellen, waarin de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied worden vastgelegd. Wij bevelen de minister van VROM aan erop toe te zien dat in deze structuurvisies ook wordt vastgelegd hoe het probleem van de onverenigbare functies van ruimte, zoals wonen en zware industrie, structureel zal worden opgelost.

2.5 Waarborgen voor duurzaam ruimtegebruik

2.5.1 Toelichting op de deelconclusie

Plannen niet omgezet in beleid

Er zijn de afgelopen decennia diverse adviezen en beleidsvoorstellen opgesteld om het duurzaam ruimtegebruik bij de (her)inrichting van bedrijventerreinen te stimuleren. Voorstellen voor beleid voor onder andere intensief ruimtegebruik bij herstructurering en zorgvuldige ontwikkeling van nieuwe terreinen zijn alle gestrand. De afspraken over duurzaam ruimtegebruik, die het Rijk van plan was te maken met de decentrale overheden, zijn niet tot stand gebracht.

Onduidelijkheden in uitwerking SER-ladder

Eind jaren negentig werd de SER-ladder geïntroduceerd (zie § 1.2): een afwegingskader dat het Rijk zou moeten hanteren bij het beleid om te komen tot kwaliteitsverbetering van bedrijventerreinen. Uitgangspunt is dat er pas nieuwe bedrijventerreinen zouden moeten worden aangelegd *nadat* de beschikbare ruimte op bestaande terreinen optimaal is benut en *nadat* het ruimtegebruik er is geïntensiveerd.

Het driestappenplan van de SER-ladder is de afgelopen jaren echter niet eenduidig door het Rijk uitgewerkt in beleid.

Zo is in de *Nota Ruimte* van 2005 de volgtijdelijkheid van de stappen uit de SER-ladder niet terug te vinden. De stappen worden er gepresenteerd als afzonderlijke aspecten «waaraan aandacht kan worden besteed bij de besluitvorming» over bedrijventerreinen.

Daarnaast is de SER-ladder niet opgenomen in het *Actieplan bedrijventerreinen 2004–2008*, dat bestemd was voor nadere uitwerking van het bedrijventerreinenbeleid uit de *Nota Ruimte*. Daardoor is niet nader ingevuld wat goed beheer van een bedrijventerrein zou kunnen betekenen

voor duurzaam ruimtegebruik. Noch is concreet uitgewerkt hoe het ruimtegebruik op een bedrijventerrein zoal geïntensiveerd kan worden. In de *Agenda 2008–2009* wordt weer een andere invulling aan de SER-ladder gegeven, waarbij een extra stap «nut en noodzaak bepalen» is toegevoegd.

In de toekomst zal het gebruik van de SER-ladder verplicht worden, maar vooralsnog is het onduidelijk op welk moment dat zal zijn. Onbekend is ook of dan van de laatste versie uit de *Agenda 2008–2009* zal worden uitgegaan, of van één van de eerdere versies van de SER-ladder.

Al met al ontbreekt er in het rijksbeleid een heldere en eenduidige lijn als het gaat om de besluitvorming over het ruimtegebruik bij het (her)inrichten van bedrijventerreinen.

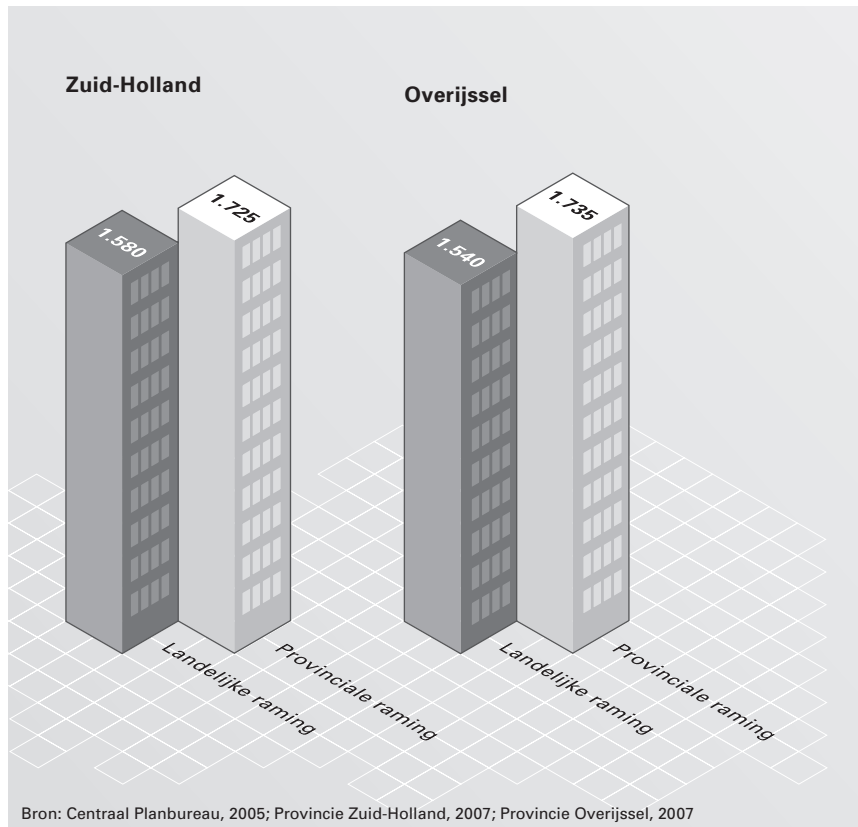
Geen grip op hoge ruimtereservering door provincies

Voor het bepalen van de behoefte aan ruimte voor bedrijventerreinen gebruikt het Rijk een ramingsinstrument, de zogenoemde Bedrijfslocatiemonitor (BLM). Hiermee wordt van iedere provincie de behoefte aan bedrijventerreinen berekend tot en met 2020 (en ook voor daarna, de periode 2020–2040), uitgesplitst per regio. Op basis daarvan wordt de landelijke behoefte vastgesteld. Maar het maakt nogal wat uit welk groeiscenario het Rijk daarbij hanteert. In het hoge groeiscenario is de ruimtevrage ruim vier keer zo groot als in het laagste groeiscenario, respectievelijk 23 300 tegenover 5 400 hectare in de periode 2004–2020. Een richtsnoer dat de *Nota Ruimte* meegeeft aan decentrale overheden is: *maximaal reserveren* voor de lange termijn, en *naar behoefte aanleggen* op basis van een *realistische inschatting* van de vrage op de korte termijn. Dit richtsnoer vertaalt zich landelijk in de keuze voor het hoogste BLM-groeiscenario voor voldoende ruimtereservering op de lange termijn. Er is in de *Nota Ruimte* dus voor een hoog scenario gekozen, om eventuele economische groei altijd te kunnen faciliteren.

In de praktijk blijkt het richtsnoer van het Rijk maar gedeeltelijk te worden gevolgd. Op decentraal niveau wordt wel uitgegaan van het hoogste groeiscenario, maar voor de inschatting van de vrage op de korte termijn gebruiken provincies en gemeenten hun eigen ramingen, en die komen vrijwel altijd uit op een hogere vrage naar ruimte voor bedrijventerreinen dan de landelijk opgestelde BLM-raming aangeeft.

Figuur 3 (zie volgende pagina) toont over de periode 2004–2020 de maximaal geraamde hectares voor Overijssel en Zuid-Holland uit de landelijke BLM en de door die provincies zelf geraamde hectares. De ramingen lopen nogal uiteen, een beeld dat overigens ook in andere provincies naar voren komt (VROM-Raad, 2006; Van Dinteren et al., 2007).

Figuur 3 **Ramingen van de vraag naar ruimte voor bedrijventerreinen**
Landelijke versus provinciale ramingen van het maximaal aantal benodigde hectares voor de periode 2004-2020



Provincies gebruiken de ingeschatte vraag vervolgens om het aanbod van bedrijventerreinen te plannen. Behalve met dit geplande aanbod houden de meeste provincies ook rekening met een extra voorraad, die geen deel uitmaakt van de geraamde ruimtevraag. Dat is de *strategische* voorraad, waarmee een directe vraag naar ruimte moet worden opgevangen. De mogelijkheden van het Rijk deze gang van zaken te beïnvloeden zijn beperkt. Het rijksbeleid biedt de provincies en gemeenten nu eenmaal deze vrijheden.

Het Rijk hanteert overigens sinds kort een ander groeiscenario bij de landelijke raming. Hierdoor heeft het Rijk de *landelijke* behoeftevraag naar beneden kunnen bijstellen. Dat heeft echter nog niet tot aanpassingen van de *provinciale* ramingen geleid. Dat zou op basis van vrijwilligheid moeten gebeuren en dat lijkt nog ver weg te staan van de decentrale uitvoeringspraktijk. Veel lokale bestemmingsplannen zijn immers al vastgesteld. Over de mate waarin vastgestelde plannen nog kunnen worden aangepast, lopen de meningen uiteen.

Geen planologische waarborgen

Uit onderzoek in 2007 is naar voren gekomen dat de SER-ladder niet erg bekend is bij provincies (Van Dinteren et al., 2007). Uit de onderzochte beleidsstukken, zoals streekplannen, bleek dat slechts een kwart van de provincies de SER-ladder als uitgangspunt hanteert bij het reserveren van ruimte voor bedrijventerreinen.

Het Rijk ziet zich dus geplaatst voor de vraag: hoe zorgen we ervoor dat gemeenten de SER-ladder gebruiken? Tot voor kort gold de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) als planologisch instrument waarmee tot op zekere hoogte sturing mogelijk was. Als gemeenten nieuwe terreinen wilden verwezenlijken, moesten ze de daarvoor gewijzigde bestemmingsplannen voorleggen aan de provincie. Die toetste of de nieuw geplande bedrijventerreinen ook binnen de provinciale plannen pasten. Provincies zien daarbij in de praktijk echter niet streng toe op het doorwerken van de SER-ladder.

Het Rijk heeft tot nu toe niet veel mogelijkheden gehad om te waarborgen dat gemeenten de SER-ladder zouden gaan toepassen. In de *Nota Ruimte* staat expliciet dat dit instrument *niet dwingend* is bij het maken van beleidskeuzes of het uitvoeren van beleid.

De VROM-Inspectie besteedt sinds kort overigens aandacht aan deze zaken. Deze inspectie beoordeelt de ruimtelijke plannen van gemeenten en rapporteert daarover aan de minister van VROM. Daarbij kijkt de inspectie tegenwoordig ook of de noodzaak van locatiekeuze van bedrijventerreinen goed is onderbouwd en of de gemeente ook heeft gekeken naar bestaand terrein dat zou kunnen worden gebruikt voor bedrijvigheid.

Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Een belangrijke verandering is dat het ruimtelijk beleid van Rijk, provincies en gemeenten voortaan *voorafgaand* aan de uitvoering op bestuurlijk niveau moet worden afgestemd. De bestemmingsplannen worden niet langer door de provincies goedgekeurd. Wel kunnen de provincies en het Rijk «aanwijzingen» geven in een bestemmingsplanprocedure. Zo zal het Rijk door middel van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) een aanwijzing geven om de SER-ladder toe te passen bij het wijzigen van bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen. Daarmee is in de toekomst het gebruik van de SER-ladder verplicht. Er zijn in dat kader afspraken gemaakt tussen de ministers van VROM en EZ, IPO en VNG. Op welk moment het gebruik van de SER-ladder verplicht zal worden is, zoals we hiervoor al aangaven, nog niet duidelijk.

De Wro is nog te kort in werking om al iets te kunnen zeggen over de gevolgen van deze wet voor het herstructureringsbeleid. Wel kunnen we vaststellen dat regionaal (programmerings)overleg in het verleden niet altijd tot gewenste resultaten heeft geleid. De praktijk zal moeten uitwijzen of het *vooraf* bestuurlijk afstemmen van de ruimtereservering beter zal verlopen en of de provincie de ruimtelijke verordening zal gebruiken indien een gemeente onvoldoende rekening houdt met duurzaam ruimtegebruik.

Weinig regionale afstemming

Om de behoeftevraag en het aanbod van terreinen duurzamer op elkaar aan te laten sluiten, is afstemming binnen de regio gewenst. In de praktijk is daarvan echter nauwelijks sprake. Het gemeentelijk beleid is vooral gericht op het accommoderen van de lokale groei, het belang van lokale werkgelegenheid en de inkomsten uit grondopbrengsten.

Provincies zien vaak wel de noodzaak van regionale samenwerking, maar deze samenwerking heeft dan een vrijblijvend karakter.

2.5.2 Aanbevelingen

Meer waarborgen inbouwen voor duurzaam ruimtegebruik

Wij bevelen de minister van VROM aan te waarborgen dat duurzaam

ruimtegebruik bij de aanleg en (her)inrichting van bedrijventerreinen wordt gestimuleerd en beklijft. De nieuwe Wro zal daarbij als een belangrijk kader kunnen fungeren. In dat verband is het een stap in de goede richting dat het Rijk het voornemen heeft om bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen dat gemeenten bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen de SER-ladder als motivering moeten opnemen in het bestemmingsplan.

Verder bevelen wij de minister van VROM aan om provincies en gemeenten te stimuleren een oplossing te zoeken voor het ontbreken van voldoende regionale afstemming bij de ruimtereservering voor de lokaal georiënteerde bedrijvigheid.

Bij de bestuurlijke afstemming van het ruimtelijk beleid van Rijk, provincies en gemeenten dienen ook aspecten als de mate van veroudering van en leegstand op bedrijventerreinen duidelijk in kaart te worden gebracht. Wij bevelen aan om daarbij geografische informatiesystemen toe te passen.

Raming van behoefte aan bedrijfsruimte verfijnen

Om de stappen uit de SER-ladder naar behoren te kunnen uitvoeren, is het van belang dat lokale overheden beschikken over accurate ramingen van de plaatselijke behoefte aan bedrijfsruimte. In dat verband bevelen wij de minister van VROM aan om de huidige ramingsmethode verder te verfijnen. Daarmee ontstaat een realistischer beeld. Ook kan er dan landelijk en provinciaal met dezelfde systematiek worden gerekend. Ramingen zijn dan dus bruikbaar.

Toepassing SER-ladder strenger bewaken

Wij bevelen de minister van VROM aan ervoor te zorgen dat gemeenten bekend zijn met (een eenduidige interpretatie van) de SER-ladder en dat zij zich ervan vergewist dat deze daadwerkelijk wordt toegepast. Aan gemeenten moet duidelijk gemaakt worden hoe deze verplichte toepassing van de SER-ladder zal worden getoetst, en wat de rol van de VROM-Inspectie hierin zal zijn.

Wij bevelen de minister verder aan om duidelijk te vermelden wat de consequenties zullen zijn van het niet-naleven van een aanwijzing. Aangegeven moet bijvoorbeeld worden dat bij het niet of onjuist toepassen van de SER-ladder de betreffende bestemmingsplanwijziging ongeldig is, waardoor een geplande aanleg van nieuwe bedrijventerreinen niet mogelijk is.

Gemeenten informeren over juiste toepassing SER-ladder

De vraag is wat «juiste toepassing» van de SER-ladder precies inhoudt. Wij bevelen de minister van VROM aan om ervoor te zorgen dat gemeenten daarover goed worden geïnformeerd. Welke stappen moeten worden gezet en in welke volgorde? Een volstrekt eenduidige interpretatie van de SER-ladder is hierbij van belang. Een actueel pilotproject in Oss, waar op kavelniveau de SER-ladder wordt toegepast, zou kunnen helpen om het principe te verduidelijken.

Gemeenten zullen ook goed moeten worden geïnformeerd over het feit dat de «integrale afweging» die de SER-ladder vermeldt, met zich meebrengt dat herstructurering van een bedrijventerreinen een optie is die te allen tijde serieus moet worden overwogen.

3 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie van de verantwoordelijke ministers

De ministers van EZ en VROM hebben op 10 oktober 2008 een gezamenlijke reactie gegeven op ons rapport. Hieronder volgt een verkorte weergave van deze bestuurlijke reactie. De integrale tekst is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

Algemene opmerkingen

De ministers constateren dat onze aanbevelingen in grote lijnen overeenkomen met de meest recente beleidsinzichten. Het huidige kabinet heeft het terughoudende rijksbeleid op basis van de *Nota Ruimte* inmiddels herijkt. Ons rapport wekt volgens de ministers soms de indruk dat we het eerder gevoerde beleid toetsen aan de door het huidige kabinet nieuw geformuleerde beleidsdoelstellingen, waardoor een scheef beeld ontstaat.

Toezeggingen

De ministers gaan in hun reactie nader in op onze aanbevelingen en doen daarbij een aantal toezeggingen.

De ministers onderkennen dat het Integraal Bedrijven Informatiesysteem (IBIS) op het punt van veroudering reparatie en aanvulling behoeft. In overleg met de provincies en gemeenten zullen de ministers de nodige inspanningen verrichten om deze gegevens te preciseren en aan te vullen, in aansluiting op bestaande initiatieven van provincies. Daarmee zal nog wel enige tijd gemoeid zijn, gelet op de omvang en complexiteit van de te verzamelen gegevens.

De ministers geven aan dat de financiering van herstructurering een moeilijke opgave is. Voor oplossingen verwijzen ze naar het advies en de aanbevelingen van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen. Het kabinet beraadt zich nog op zijn reactie op deze aanbevelingen. Een aantal zaken zal daarbij worden betrokken, zoals de in ons rapport gesignaleerde vraagstukken, de ervaringen met de Topperregeling, de rol voor private partijen en de mogelijkheden van publiek-private samenwerking. De ministers wijzen erop dat de gemeenten eerstverantwoordelijk zijn en blijven voor bedrijventerreinen, met een regierol voor de provincies.

De ministers delen onze visie dat herstructurering vaak een ingewikkeld en tijdrovend proces is. Ter ondersteuning van gemeenten neemt het Rijk thans stappen om – naast de al bestaande regionale ontwikkelingsmaatschappijen – op structurele basis een kenniscentrum voor bedrijventerreinen op te zetten.

Over de SER-ladder merken de ministers op dat de toepassing daarvan in de *Nota Ruimte* is aangereikt als een bruikbaar, maar niet verplicht redeneerschema. Het kabinet heeft inmiddels wel stappen gezet om een consequente toepassing van de SER-ladder bij de planning van bedrijventerreinen te waarborgen. Gebleken is namelijk dat gemeenten de benutting van bestaande bedrijventerreinen in veel gevallen onvoldoende in beschouwing nemen als manier om te voldoen aan de vraag naar ruimte voor bedrijvigheid. Het kabinet zal de SER-ladder, zoals deze is omschreven in de *Agenda 2008–2009*, nader uitwerken in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) op basis van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). De ministers vinden dat het huidige rijksbeleid

aldus een eenduidige lijn heeft, gericht op het verschaffen van de gewenste duidelijkheid.

Verder streven Rijk en provincies ernaar om te komen tot gezamenlijke afspraken over de behoefteraming en planning van bedrijventerreinen op basis van een lager groeiscenario. Het maken van deze afspraken vergt volgens de ministers de nodige tijd, onder meer vanwege de gelijktijdige doorvertaling van dit scenario naar het regionale niveau.

3.2 Reactie van de in het onderzoek betrokken provincies en gemeenten

We hebben ook de provincies Overijssel en Zuid-Holland en de gemeenten Almelo en Dordrecht verzocht een reactie te geven op ons onderzoek. De hoofdpunten uit deze reacties geven we hieronder weer. Een integrale weergave van de reacties is te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

Op decentraal niveau zijn er tal van initiatieven om tot een beter inzicht in de herstructureringsopgave te komen. Zo beschikt de provincie Zuid-Holland over een Infodesk bedrijventerreinen die beschikt over gegevens over de voortgang van herstructurering op terreinniveau. De gemeente Dordrecht heeft onder andere business cases uitgewerkt die inzicht geven in het herstructureringsproces.

De beschikbaarheid van (publieke en private) middelen voor het financieren van de herstructureringsopgave vormt een probleem, zo komt uit de reacties naar voren. De gemeente Dordrecht geeft aan wel inzicht te hebben in de beschikbare subsidiebudgetten, maar dat deze beperkt van omvang zijn.

De provincie Zuid-Holland vindt dat bij systeemverantwoordelijkheid van de provincie past dat over provinciale fondsen moet kunnen worden beschikt. Ook ziet deze provincie meerwaarde in de toegezegde ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor publiek-private samenwerking.

Uit de reacties blijkt dat provincies en gemeenten ook zelf ondersteunende activiteiten verzorgen. De provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld, ondersteunt met procesmanagement herstructureringsprocessen bij gemeenten. De gemeente Dordrecht geeft aan kennis te ontwikkelen die bij de regiogemeenten kan worden ingezet.

In reactie op het voorbeeld dat in ons rapport wordt aangehaald van de nieuw aangelegde havenkade in Dordrecht die lange tijd ongebruikt is gebleven in verband met de geluidsnormen, geeft de gemeente Dordrecht aan zich niet te herkennen in het negatieve beeld dat wordt geschetst van haar rol hierbij. De problemen met de aanleg van de kade waren wel te voorzien geweest, maar de situatie was vooraf te positief ingeschat. De gemeente schrijft alles te hebben gedaan wat in haar vermogen lag om het probleem op te lossen.

De provincie Zuid-Holland laat weten in de provinciale structuurvisie aandacht te besteden aan andere ruimtelijke functies die onverenigbaar zijn met bedrijventerreinen.

Het belang van waarborgen voor duurzaam ruimtegebruik wordt in de reacties onderkend, zij het met enkele nuanceringen. De provincie Zuid-Holland geeft aan dat zij regionale afstemming beter wil waarborgen in de regionale bedrijventerreinenstrategieën die regio's moeten gaan

opstellen. De gemeente Dordrecht wijst op regionale afstemming die in de regio Drechtsteden plaatsvindt.

De provincie Zuid-Holland vindt dat gemeenten en provincies beter geïnformeerd moeten worden over de toepassing en interpretatie van de SER-ladder. De provincie Overijssel merkt op dat een verplichting om de SER-ladder toe te passen een generieke bepaling is, die daarom geen rechtstreekse werking kan hebben. Als een gemeente een bestemmingsplan vaststelt in strijd met de SER-ladder, zal een vervolghandeling door het Rijk en/of door de provincie nodig zijn.

Over de behoefteramingen merkt de provincie Overijssel op dat de strategische voorraad in Overijssel niet bedoeld is om te voorzien in een extra vraag bovenop de prognose, maar om te voldoen aan acute vraag naar ruimte. Dat was het provinciaal beleid zoals dat in 2000 is vastgesteld. Een gemeente zou in die context op ieder moment een voorraad voor vijf jaar planologisch beschikbaar moeten hebben. Dit beleid zal overigens ingrijpend worden herzien.

De gemeente Dordrecht meldt dat het voorlopig niet doorgaan van het bovenregionale bedrijventerrein Hoeksche Waard de gemeente voor een extra opgave stelt.

3.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Normen

De ministers stellen dat ons rapport de indruk wekt dat eerder gevoerd beleid wordt getoetst aan nieuw geformuleerde beleidsdoelstellingen. Ofschoon wij met instemming hebben vastgesteld dat het huidige kabinet door middel van concrete initiatieven aandacht besteedt aan het probleem van verouderde bedrijventerreinen, hebben wij in ons onderzoek een oordeel willen geven over het beleid zoals dat over een langere periode is gevoerd. We hebben het beleid daarbij getoetst aan een breed normenkader.⁴

Over de vraag of het Rijk het bedrijventerreinenbeleid vanaf nu zo gaat inrichten dat de beoogde herstructurering goed van de grond zal komen, kunnen wij op dit ogenblik nog geen uitspraken doen. De toezeggingen van de ministers geven weliswaar aan in welke richting oplossingen zullen worden gezocht, maar deze oplossingen zijn nog niet duidelijk genoeg uitgewerkt om te kunnen beoordelen of de door ons gesignaleerde problemen daarmee afdoende worden verholpen.

Geld

Geld is van groot belang voor het slagen van het herstructureringsproces. De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen heeft een indicatie gegeven van de publieke investeringen die nodig zouden zijn: € 6,35 miljard tot 2020 (THB, 2008b). Dat bedrag moet worden bijeengebracht door Rijk, provincies, gemeenten en bedrijven. De THB adviseert hierbij gebruik te maken van Regionale Ontwikkelingsbedrijven (ROB's). In een ROB zouden de overheden in een bepaalde regio moeten samenwerken om verouderde terreinen te herstructureren en nieuwe terreinen aan te leggen. Maar het is onduidelijk in hoeverre betrokkenen bereid zijn tot een dergelijke samenwerking. Meer duidelijkheid over het benodigde budget en de in te zetten instrumenten, bevoegdheden en verplichtingen en over de termijn waarop resultaten kunnen worden verwacht, is naar ons oordeel dringend gewenst.

Sturingsinstrumenten

Afgezien van de voorwaarden die aan subsidies zoals de Topperregeling kunnen worden verbonden, is het repertoire waarmee het Rijk sturing zou

⁴ Dit normenkader is te raadplegen in het dossier over dit onderzoek dat is opgenomen op onze website (www.rekenkamer.nl).

kunnen geven aan het herstructureringsbeleid beperkt. De mogelijkheden van (bestuurlijke) afspraken over bijvoorbeeld de behoefte-raming en planning van bedrijventerreinen zijn beperkt. Het is onduidelijk of landelijk en provinciaal met dezelfde systematiek en volgens hetzelfde scenario zal worden geraamd. Dit is naar ons oordeel van groot belang voor de gewenste bijstelling van de behoefte-raming.

Welke sturingsmogelijkheden er precies ontstaan wanneer toepassing van de SER-ladder wordt opgenomen in een AMvB, is nog niet duidelijk. Wij bevelen aan dat op korte termijn eenduidig wordt aangegeven hoe de stappen van de SER-ladder, zoals die in de *Agenda 2008–2009* zijn geformuleerd, moeten worden geïnterpreteerd. Daarnaast zullen Rijk, provincies of andere betrokkenen moeten kunnen constateren wanneer er sprake is van niet-naleving van de SER-ladder. Ook moet verduidelijkt worden wat de consequenties zullen zijn indien deze stappen niet worden gevolgd. In het uiterste geval zal de provincie een aanwijzing kunnen geven, waardoor een onwelgevallig onderdeel van het bestemmingsplan kan komen te vervallen. Een dergelijk instrument wordt echter als vangnet beschouwd, en zal, gezien de huidige bestuurlijke omgang tussen de overheidslagen, wellicht niet snel worden ingezet.

Implementatie

We hebben in dit onderzoek geconstateerd dat het kabinet eerder plannen heeft voorgesteld die niet zijn uitgewerkt en geïmplementeerd. Ook het huidige kabinet heeft goede voornemens. We willen beklemtonen dat het van belang is dat plannen nu ook daadwerkelijk worden *uitgevoerd*. Daarom is het goed dit beleidsterrein nauwgezet te volgen. Wij zullen in een zogeheten terugblikonderzoek de stand van zaken nagaan omtrent onze conclusies en aanbevelingen, en de naar aanleiding daarvan gedane toezeggingen van de ministers.

OVERZICHT VAN CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
<i>Hoofdconclusie</i>			
§ 2.1	Rijk is er afgelopen decennium niet in geslaagd bedrijventerreinenbeleid zo in te richten dat herstructurering van bedrijventerreinen goed van de grond komt. Veroudering van bedrijventerreinen is verder toegenomen, waardoor de herstructureringsopgave voor het Rijk eerder groter dan kleiner wordt.		
<i>Deelconclusies</i>			
§ 2.2	Rijk heeft onvoldoende inzicht in herstructureringsopgave.	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkel representatieve gegevens over omvang en soort veroudering. Sluit daarbij aan bij bestaande initiatieven. Maak daarbij gebruik van geografische informatiesystemen. 	Inspanningen worden verricht om gegevens te preciseren en aan te vullen, in aansluiting op bestaande initiatieven van provincies.
§ 2.3	Voor bekostiging herstructureringsopgave van het Rijk is onvoldoende publiek en privaat geld beschikbaar.	<ul style="list-style-type: none"> • Evalueer effectiviteit van subsidies en heroverweeg eventueel opzet ervan. • Bied goede ondersteuning bij aanboren van andere geldbronnen. Regionale samenwerkingsverbanden moeten doorzichtige constructie hebben en met voldoende instrumenten voorzien. • Benut kennis over publiek-private samenwerking. 	Kabinet beraadt zich op advies van Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen. Ervaringen met Topperregeling en mogelijkheden van publiek-private samenwerking worden meegenomen.
§ 2.4	Rijk heeft gemeenten onvoldoende ondersteuning gegeven bij uitvoering herstructureringsbeleid.	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkel alsnog ondersteunende faciliteiten voor kennis en communicatie. Sluit daarbij aan bij bestaande initiatieven van betrokkenen. • Neem in structuurvisies oplossingen op voor tegenstrijdige ruimtefuncties. 	Op structurele basis wordt kenniscentrum opgezet.
§ 2.5	Rijk heeft onvoldoende waarborgen ontwikkeld voor duurzaam ruimtegebruik bij bedrijventerreinenbeleid.	<ul style="list-style-type: none"> • Bouw meer waarborgen in voor duurzaam ruimtegebruik door onder andere toepassing SER-ladder en door regionale afstemming bij programmering bedrijventerreinen. • Bewaak toepassing SER-ladder streng en geef aan wat de gevolgen van niet-naleving zijn. • Informeer gemeenten over de juiste toepassing van de SER-ladder. • Verfijn de ramingsmethodiek waardoor een realistisch beeld ontstaat van de behoefte aan bedrijfsruimte. • Stimuleer provincies en gemeenten om oplossing te zoeken voor ontbreken van voldoende regionale afstemming bij ruimtereservering voor lokaal georiënteerde bedrijvigheid. 	SER-ladder uit <i>Agenda 2008–2009</i> wordt nader uitgewerkt in AMvB op basis van nieuwe Wro. Rijk en provincies streven naar gezamenlijke afspraken over behoefte-raming en planning van bedrijventerreinen op basis van lager groeiscenario.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

In dit deel II van het rapport geven we een onderbouwing van onze conclusies uit deel I.

Hoofdstuk 2 gaat in op de wijze waarop het Rijk de mate van veroudering van bedrijventerreinen op lokaal niveau in kaart laat brengen. Het is van belang dat dit goed gebeurt, want voor de oplossing van de problematiek rond verouderde bedrijventerreinen is inzicht in de feitelijke situatie cruciaal.

In hoofdstuk 3 bespreken we de subsidies en overige financiële instrumenten die het Rijk inzet om randvoorwaarden te scheppen voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

In hoofdstuk 4 behandelen we de faciliterende activiteiten die het Rijk daarnaast onderneemt.

Tot slot gaan we in hoofdstuk 5 in op de waarborgen die het Rijk heeft getroffen voor duurzaam ruimtegebruik bij het (her)inrichten van bedrijventerreinen.

In elk hoofdstuk illustreren we hoe de rijksinstrumenten in de lokale uitvoeringspraktijk uitwerken. We doen dit aan de hand van concrete voorbeelden: de situatie in de gemeente Dordrecht (provincie Zuid-Holland) en de gemeente Almelo (provincie Overijssel). Met deze praktijkverkenningen willen we inzicht bieden in de processen en knelpunten die een rol spelen in de decentrale beleidsuitvoering.

Hieronder geven eerst we enige inleidende informatie over de problematiek rond de veroudering van bedrijventerreinen en over de «verrommelingsdiscussie» waarin bedrijventerreinen een rol spelen (§ 1.1). Aansluitend bespreken we de hoofdlijnen van het herstructureringsbeleid dat de ministers van VROM en EZ voeren om het probleem aan te pakken (§ 1.2). Ten slotte lichten we, in aanvulling op hoofdstuk 1 van deel I, onze onderzoeks aanpak kort toe (§ 1.2).

1.1 Veroudering en verrommeling

Bedrijventerreinen zijn terreinen die vanwege hun bestemming geschikt zijn voor handel, nijverheid, commerciële dienstverlening en industrie. Van de bedrijven in deze sectoren is ongeveer 40% gevestigd op een bedrijventerrein.⁵ Deze bedrijven zijn goed voor ruim 30% van de werkgelegenheid in ons land. Bedrijventerreinen beslaan ongeveer 2 à 3% van het totale grondoppervlak in Nederland.⁶

Verouderingsproblematiek

Ongeveer een derde van de bedrijventerreinen in Nederland is verouderd. Verouderde bedrijventerreinen hebben vaak te maken met gedeeltelijke leegstand. Dat kan ongewenste effecten met zich meebrengen, zoals sociale onveiligheid en verpaupering. Er ontstaat dan een neerwaartse spiraal, waarbij ondernemers op zoek gaan naar nieuwe ruimte. Dit levert extra leegstand op en mondt vaak uit in verdere verloedering van de verlaten terreinen.

Tegelijkertijd blijft het ruimtebeslag van bedrijventerreinen groeien. Mede als gevolg van de verhuiswens van bedrijven moeten elders immers *nieuwe* bedrijventerreinen worden aangelegd.

Verrommelingsdiscussie

Sinds het aantreden van het vierde kabinet-Balkenende zijn bedrijventerreinen onderdeel geworden van wat wel de «verrommelingsdiscussie» wordt genoemd. Het gaat daarbij om het gegeven dat steeds meer van de

⁵ CPB/BLM, 2005. In IBIS wordt opgemerkt op dat circa 60% van de individuele bedrijven gevestigd is op informele locaties. De overige bedrijven zijn derhalve op formele locaties of bedrijventerreinen gevestigd.

⁶ Het percentage varieert van 1,7% (CBS, 2007), 2% (EZ 2004a) tot 2,7% (VROM & EZ, 2007).

schaarse open ruimte in Nederland wordt ingenomen door de vaak als «lelijk» ervaren bedrijventerreinen. Het huidige kabinet erkent dit als een serieus probleem. De minister van VROM verwoordde het in 2007 zo:

«Als gevolg van economische en culturele ontwikkelingen verandert het Nederlandse landschap. Nederland wordt voller. De bouw van woningen en bedrijventerreinen gaat gestaag door. De congestie neemt toe en de milieukwaliteit staat in toenemende mate onder druk. De groene ruimte rond de steden neemt snel af. Deze ontwikkelingen dragen bij aan een breed gedeeld gevoel van verrommeling van Nederland.» (VROM, 2007)

Om de verrommeling tegen te gaan heeft de minister het programma «Mooi Nederland» geïnitieerd, waarin wordt gewerkt aan «een goede balans tussen een bloeiende economie, bereikbaarheid, woningbouw en een duurzame leefomgeving». In het kader van dit programma wordt onder meer geld vrijgemaakt voor herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

1.2 Herstructureringsbeleid

1.2.1 Typen herstructurering

Het Rijk wil door middel van herstructurering de verouderingsproblematiek die zich op Nederlandse bedrijventerreinen voordoet, tegengaan. In de meeste gevallen gaat het bij herstructurering om plannen voor verbetering van het terrein met behoud van de reeds aanwezige soort bedrijvigheid (*revitalisering*) of een wijziging daarvan, bijvoorbeeld van industrie naar dienstverlening (*herprofilering*). Bij *transformatie* verandert het bedrijventerrein in een woonwijk, sportveld en dergelijke. Daarmee wordt het onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen (CPB, 2001).

1.2.2 Doelen van het herstructureringsbeleid

Herstructurering past binnen het streven van het Rijk naar duurzaam en efficiënt gebruik van de schaarse ruimte. In het *Actieplan Bedrijventerreinen 2004–2008* (EZ, 2004a; hierna kortweg *Actieplan 2004–2008* genoemd) is als «nationale opgave» een doel opgenomen van ruim 21 000 hectare⁷ te herstructureren bedrijventerreinen. Er is niet aangegeven wanneer dit doel moet zijn bereikt. Wel heeft de minister van EZ zich ten doel gesteld om hiervan 3 500 hectare in 2012 te hebben geherstructureerd.

Een tweede beleidsdoel betreft de doorlooptijden van herstructureringsprojecten. Het Rijk heeft zich ten doel gesteld de gemiddelde doorlooptijd van herstructureringsprojecten acht jaar te laten bedragen.

1.2.3 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Gemeenten

Het bedrijventerreinenbeleid wordt *decentraal* uitgevoerd. Dit betekent dat het de gemeenten zijn die ervoor moeten zorgen dat er voldoende ruimte is voor bedrijvigheid. Zij zijn uit dien hoofde ook verantwoordelijk voor een succesvol verloop van lokale herstructureringsprojecten, waarvan ze doorgaans de initiatiefnemer zijn. Ze streven daarbij de medewerking van bedrijven na, die als eigenaar van bedrijfspanden en grond in belangrijke mate bijdragen aan het welslagen van een herstructurering. Gemeenten kunnen voor de financiering van herstructureringsprojecten (projectbegeleiding, grond bouwrijp maken en ondersteunende faci-

⁷ Alle hectares die in dit rapport worden vermeld betreffen *bruto* oppervlaktes, tenzij anders vermeld. Ter toelichting: een bedrijventerrein bestaat niet alleen uit *netto* uitgegeven bedrijfsruimte, maar wordt aangevuld met openbare voorzieningen zoals wegen, groenstroken en water. Deze bestemmingen vormen samen met de *netto* uitgegeven ruimte de *bruto* oppervlakte.

teiten) geld putten uit subsidies, het gemeentelijke budget of uit opbrengsten uit verkoop van grond of erfpacht.

Met vergunningen kan de gemeente aan de bestemming en het gebruik van de ruimte verder invulling geven. De gemeente is meestal beheerder van de openbare ruimte op bedrijventerreinen en vaak ook eigenaar van de grond. In zowel de oude Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) als de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), van kracht sinds 1 juli 2008, worden bestemmingsplannen door gemeenten ontworpen en vastgesteld.

Provincies

Provincies zijn verantwoordelijk voor de *regie* over het bedrijventerreinen-beleid binnen de provinciegrenzen. Bij besluiten over herstructurering moeten zij het belang van de verschillende belangrijke ruimtelijke functies die in provincies samenkomen, in de gaten houden. Dit betekent dat de behoefte aan ruimte voor woningen, bedrijventerreinen, water, landbouw, natuur en landschap tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Wordt eenmaal gekozen voor herstructurering van een bedrijventerrein, dan kunnen provincies daarbij een faciliterende rol vervullen door het verstrekken van subsidies, het opzetten van financieringsconstructies en het ondersteunen van gemeenten bij het herstructureringsproces.

Tot voor kort vervulden de provincies daarnaast nog een toetsende rol.

Op basis van provinciale ramingen van de benodigde hoeveelheid hectares bedrijventerreinen werd er in streekplannen ruimte gereserveerd voor de lange termijn. Aan deze streekplannen werden de bestemmingsplanwijzigingen van gemeenten getoetst. Met de nieuwe Wro, ingevoerd per 1 juli 2008, is deze provinciale toetsing echter komen te vervallen en niet elders ondergebracht. De nadruk ligt nu op bestuurlijke afstemming vooraf. Provincies stellen daartoe in de toekomst een structuurvisie op, die het streekplan zal gaan vervangen (zie § 5.3.3). Een provincie kan een provinciale ruimtelijke verordening opstellen waarin de mogelijkheden voor nieuwe bedrijventerreinen afhankelijk worden gemaakt van de herstructurering van bestaande terreinen.

Rijk

Het Rijk is verantwoordelijk voor de *coördinatie* van het bedrijventerreinen-beleid en voor de realisatie van de landelijke doelstellingen voor herstructurering en aanleg van nieuwe terreinen. Dat betekent dat de ministers van VROM en van EZ ervoor moeten zorgen dat gemeenten en provincies voldoende resultaten boeken bij de uitvoering van het bedrijventerreinen-beleid. Dat wordt «systeemverantwoordelijkheid» genoemd.

Aanvankelijk was het herstructureringsbeleid vooral in handen van het Ministerie van EZ. Sinds de bedrijventerreinen onderdeel zijn geworden van de eerdergenoemde verrommelingsdiscussie en het programma «Mooi Nederland», is de minister van VROM intensiever betrokken bij het bedrijventerreinen-beleid.

Met de invoering van de nieuwe Wro per 1 juli 2008 is de rol van het Rijk bij het vaststellen van gemeentelijke bestemmingsplannen veranderd. Voorheen was het Ministerie van VROM via de VROM-Inspectie ambts-halve vertegenwoordigd in de provinciale planologische commissie (PPC) en de bijbehorende subcommissies. In deze constellatie kon de minister Gedeputeerde Staten adviseren over de doorwerking van rijksbeleid in streekplannen, beleidsregels en bestemmingsplannen. De vertegenwoordiging van het Rijk in de PPC is onder de nieuwe Wro echter verdwenen. Wel kan het Rijk in de huidige situatie door middel van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) provincies een «aanwijzing» geven bij het

wijzigen van bestemmingsplannen; de rijksprioriteiten worden in dat geval dwingend aan de provincie opgelegd.

1.3 Onderzoeksaanpak

In 2007 en 2008 hebben wij onderzoek naar het herstructureringsbeleid van het Rijk uitgevoerd. De probleemstelling van het onderzoek luidde: draagt het herstructureringsbeleid bij tot duurzaam ruimtegebruik? Zo nee, hoe kan dat worden verklaard?

Voor de beantwoording van deze vragen hebben we bureauonderzoek verricht en hebben we gesprekken gevoerd op de Ministeries van EZ en van VROM, met provincies, met gemeenten en met verschillende onderzoeksbureaus. Aan de hand van praktijkverkenningen in twee gemeenten, elk in een andere provincie, hebben we vervolgens getracht een specifiek beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk van het beleid. In bijlage 1 is een methodologische verantwoording opgenomen, waarin de onderzoeksopzet nader wordt beschreven.

2 VEROUDERING VAN BEDRIJVENTERREINEN

Wat betekent het als bedrijventerreinen «verouderd» zijn? Wat zijn de problemen die er in zo'n geval spelen, hoe ontstaan deze en hoe ernstig zijn ze in Nederland? Deze vragen bespreken we in § 2.1. Pasklare antwoorden zijn er niet altijd, want over de omvang en ernst van de terreinveroudering in Nederland bestaat discussie. Voor de oplossing van de verouderingsproblematiek is het echter van belang om goed inzicht te hebben in de feitelijke situatie. Het informatiesysteem IBIS waarin de bedrijventerreinen worden geregistreerd, speelt hierin een belangrijke rol. We bespreken dit systeem in § 2.2. Aan de hand van praktijkvoorbeelden laten we vervolgens in § 2.3 zien hoe verouderingsinformatie in gemeenten nader in kaart kan worden gebracht. We gaan daarbij ook in op twee concrete herstructureringsprojecten in Dordrecht en Almelo.

2.1 Veroudering: omvang, oorzaken en gevolgen

2.1.1 Omvang

Gemeenten hebben de afgelopen decennia veel grond uitgegeven voor bedrijventerreinen. Het ruimtebeslag van bedrijventerreinen is in bijna twintig jaar meer dan verdubbeld van bijna 45 000 hectare in 1988 tot ruim 97 000 hectare in 2007. Hoeveel hiervan precies is verouderd, is niet bekend. Wel kan er een globaal landelijk beeld worden gegeven. In het Integraal Bedrijventerreinen Informatiesysteem (IBIS) staat geregistreerd dat van de genoemde 97 000 hectare 33% (ruim 32 200 hectare) is verouderd. In 2002 was dat nog ruim 28 800 hectare. Uitgesplitst per provincie (zie figuur 4 op de volgende pagina) laten de verouderingsgegevens een beeld zien waarbij Zuid-Holland en Noord-Brabant de provincies zijn met het grootste aantal hectares verouderde terreinen (respectievelijk 6 130 en 4 600 hectare).

2.1.2 Typen veroudering

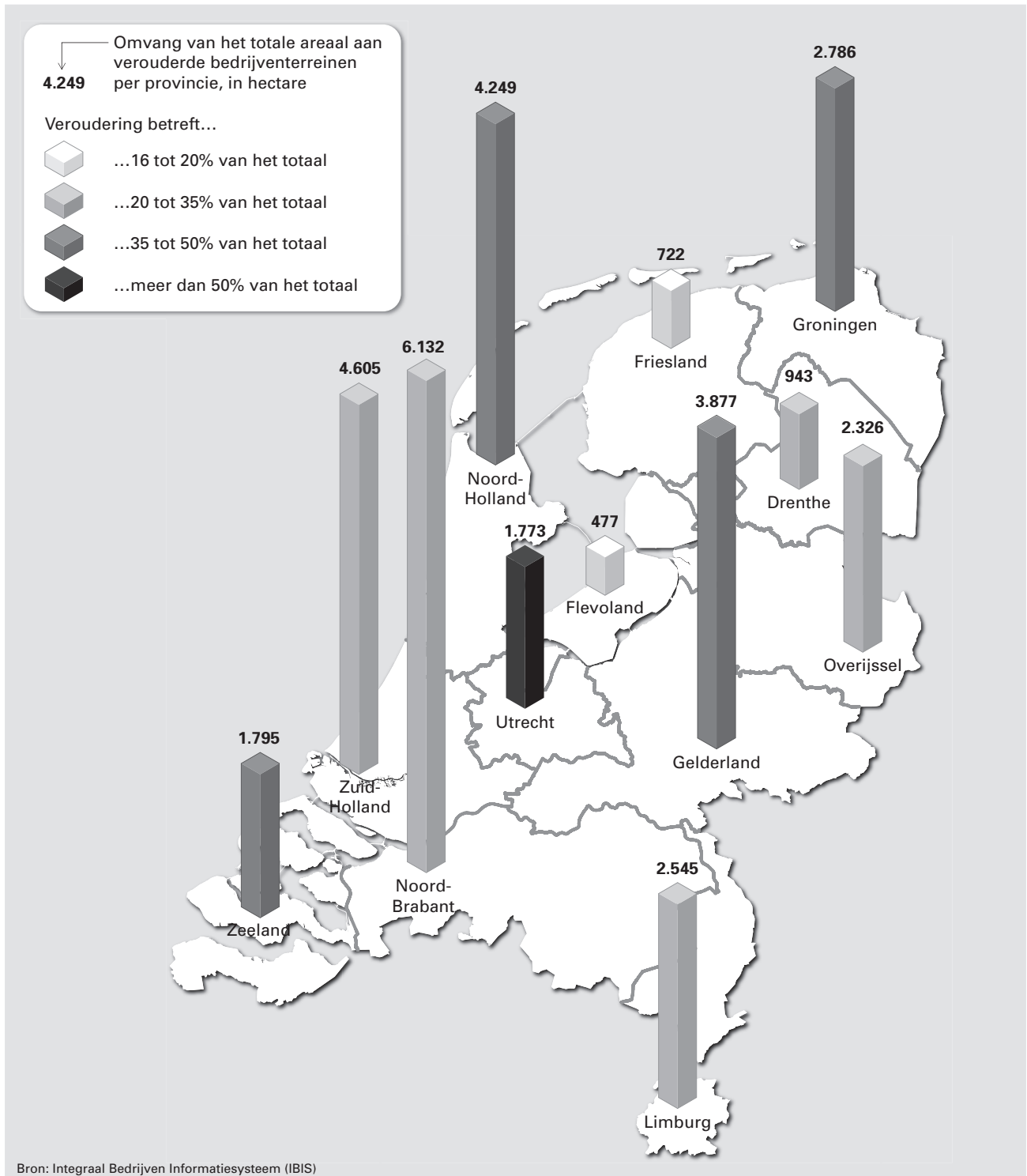
Een bedrijventerrein kan door uiteenlopende factoren verouderd raken (CPB, 2001). In veel gevallen zijn de bedrijventerreinen door slecht onderhoud van de kavels, gebouwen en faciliteiten achteruit gegaan, waardoor ze niet meer aan de oorspronkelijke eisen voldoen. Ook kunnen bepaalde faciliteiten in onbruik raken (bijvoorbeeld een spoorlijn waaraan geen behoefte meer bestaat). Dat noemen we *technische veroudering*. Verder voldoen bedrijventerreinen op een gegeven moment niet meer aan de eisen van de markt doordat de economische omstandigheden zijn veranderd. Grootschalige productiebedrijven maken bijvoorbeeld in toenemende mate plaats voor bedrijven in de dienstensector. Die laatste gaan vaak liever niet op een bedrijventerrein zitten. We spreken in zulke gevallen van *economische veroudering*.

Wat ook voorkomt is dat bedrijventerreinen niet meer passen bij de veranderde maatschappelijke situatie. Zo hebben steeds meer bedrijven moeite om te voldoen aan de verscherpte milieu- en veiligheidseisen. We spreken in zulke situaties van *maatschappelijke veroudering*.

Ten slotte is in de loop van de tijd, vaak door oprukkende verstedelijking, de omgeving van een bedrijventerrein zodanig gewijzigd dat niet alle soorten bedrijfsactiviteiten meer mogelijk zijn zonder overlast te veroorzaken voor bijvoorbeeld bewoners van omliggende woonwijken. Ook komt het voor dat delen van een bedrijventerrein braak liggen. We noemen dit *ruimtelijke veroudering*.

Figuur 4 Veroudering van bedrijventerreinen per provincie

Stand per 1 januari 2007, in hectares en als percentage van de totale oppervlakte bedrijventerreinen



2.1.3 Gevolgen

Verouderde bedrijventerreinen kunnen maatschappelijk ongewenste effecten met zich meebrengen, zoals sociale onveiligheid en verpaupering. Vaak doen zich tegelijkertijd problemen voor op het gebied van geluidsoverlast en milieuhinder (CPB, 2001).

Een ander probleem dat op verouderde bedrijventerreinen speelt, is dat bedrijven inefficiënt gebruikmaken van de ruimte. Er is bijvoorbeeld sprake van een onhandige verkaveling, die niet meer past bij de eisen van de tijd. Dit brengt onnodig hogere kosten voor de ter plaatse gevestigde bedrijven met zich mee en het geeft de terreinen een rommelig aanzien. Deze geschetste problemen leiden uiteindelijk tot verlies van klandizie en omzet. Er ontstaat dan een neerwaartse spiraal, waarbij ondernemers op zoek gaan naar nieuwe ruimte. Dit levert extra leegstand op en mondt vaak uit in verdere verloedering van de verlaten terreinen (EZ, 2004a).

Als bedrijven wegtrekken van een verouderd bedrijfsterrein heeft dit ook gevolgen voor de ontwikkeling van de totale voorraad bedrijventerreinen. Voor een deel van deze bedrijven moet immers elders nieuwe bedrijfsruimte worden gereserveerd. Zo dijt de hoeveelheid grond die door bedrijventerreinen in beslag worden genomen verder uit.

2.2 Inzicht in de problematiek: gegevensverzameling

De hiervoor geschetste problematiek kan in meer of mindere mate voorkomen op een bedrijventerrein. Als de problematiek dusdanig groot is dat regulier onderhoud niet meer voldoende is zal er moeten worden *geherstructureerd*.

Mogelijke ingrepen

Onder herstructurering vallen alle eenmalige ingrepen op een bedrijventerrein die tot doel hebben de veroudering van het terrein te bestrijden, en die niet tot regulier onderhoud worden gerekend. Het kan daarbij concreet gaan om bijvoorbeeld (Provincie Flevoland, 2000):

- verbouwing van de buitenkant van bedrijfspanden, grootschalig onderhoud van wegen en openbaar groen op het terrein (verbetering visuele kwaliteit);
- aanleg van nieuwe weginfrastructuur, water, kabels en leidingen rond het terrein (verbetering bereikbaarheid);
- verwerving en sloop van verpauperde gebouwen op het terrein waarna de grond wordt vrijgemaakt voor hernieuwde uitgifte en meer of hogere bebouwing op dezelfde oppervlakte (intensivering ruimtegebruik);
- herindeling van het terrein in een aantal clusters met verschillende milieucategorieën, sanering van verontreinigde bodem en opzetten van collectieve beveiliging (verbetering leefbaarheid van de omgeving).

Er zijn, kortom, tal van oplossingen denkbaar om een verouderd bedrijventerrein aan te pakken. Om op een gefundeerde manier te kunnen bepalen welke aanpak in een gegeven situatie de meest aangewezen is, zullen alle betrokken partijen over informatie moeten beschikken waarmee ze goed inzicht krijgen in de problematiek. Op basis daarvan moeten ze vragen kunnen beantwoorden als:

- Hoe groot is het verouderingsprobleem daadwerkelijk? Om hoeveel hectares gaat het precies? Hoe sterk is de veroudering? Welke typen

van veroudering spelen er? Wat is de staat van de aanwezige bedrijfspanden?

- Voor wie zijn de problemen relevant?
- Welke inspanningen moeten worden verricht om de situatie te verbeteren? Waar is de noodzaak tot ingrijpen het grootst?
- Welke kosten zijn daaraan verbonden?

Het informatiesysteem IBIS

De informatie waarmee het Rijk de problematiek in kaart brengt, is afkomstig uit het eerdergenoemde informatiesysteem IBIS. Dat is de belangrijkste gegevensbron waarmee een totaalbeeld kan worden verkregen van de hoeveelheid verouderde bedrijventerreinen in ons land. Het gaat hier echter niet om detailgegevens per gemeente. Voor het beschrijven van de daadwerkelijke terreinveroudering binnen een gemeente (het daadwerkelijke aantal hectares verouderde terreinen, de aard en ernst van de veroudering) is de IBIS-informatie niet voldoende.⁸ Ook over het aandeel daadwerkelijke veroudering op een als «verouderd» gekenmerkt terrein, heeft IBIS geen gegevens.

Detailgegevens ter plaatse

Goede informatie over de daadwerkelijke veroudering vraagt een intensieve aanpak, met verscheidene indicatoren en een beoordeling ter plekke. Sommige provincies hebben een eigen datasysteem opgezet dat gedetailleerde informatie bevat. Onderzoeks- en adviesbureaus hebben verschillende manieren ontwikkeld waarmee bedrijventerreinen kunnen worden geïnventariseerd. Dergelijke methoden hebben met elkaar gemeen dat ze de verouderingsproblematiek op basis van een groot aantal indicatoren nader duiden. Die informatie is dan de basis voor vervolgacties.

De provincie Overijssel heeft de bedrijventerreinen in haar 25 gemeenten op een gedetailleerd niveau in kaart laten brengen om daarmee beter zicht te krijgen op de daadwerkelijke herstructureringsopgave (Stec Groep, 2007).

Wij hebben voor de gemeenten Almelo en Dordrecht ook de veroudering van bedrijventerreinen in kaart laten brengen.⁹

2.3 Praktijkverkenning: Almelo en Dordrecht

2.3.1 Informatie over mate van veroudering

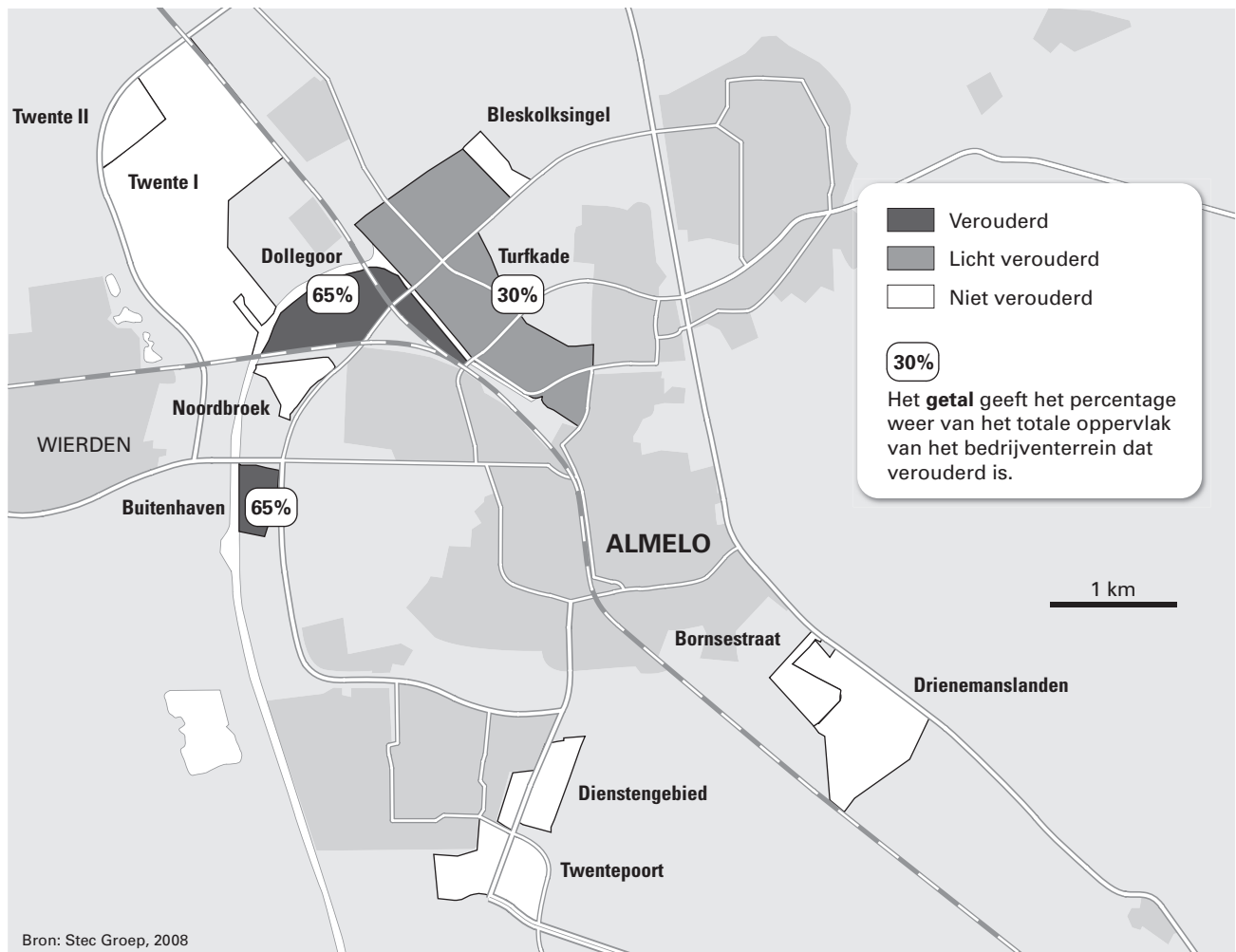
Almelo

De gemeente Almelo telt elf bedrijventerreinen die groter zijn dan 10 hectare. T Samen hebben deze terreinen een oppervlakte van 600 hectare (zie figuur 5). Op een oppervlakte van 120 hectare komen vormen van veroudering voor.

⁸ Dit komt doordat IBIS gebaseerd is op enquêtes onder gemeenten. Deze wijze van gegevensverzameling levert algemene indrukken over veroudering op en geen exacte cijfers.

⁹ De Stec Groep heeft een terreinschouw uitgevoerd en relevante gegevens geïnventariseerd uit beschikbare informatiesystemen (zie bijlage 2 voor de gebruikte indicatoren).

Figuur 5 **Bedrijventerreinen Almelo: mate van veroudering**
Stand per 1 februari 2008



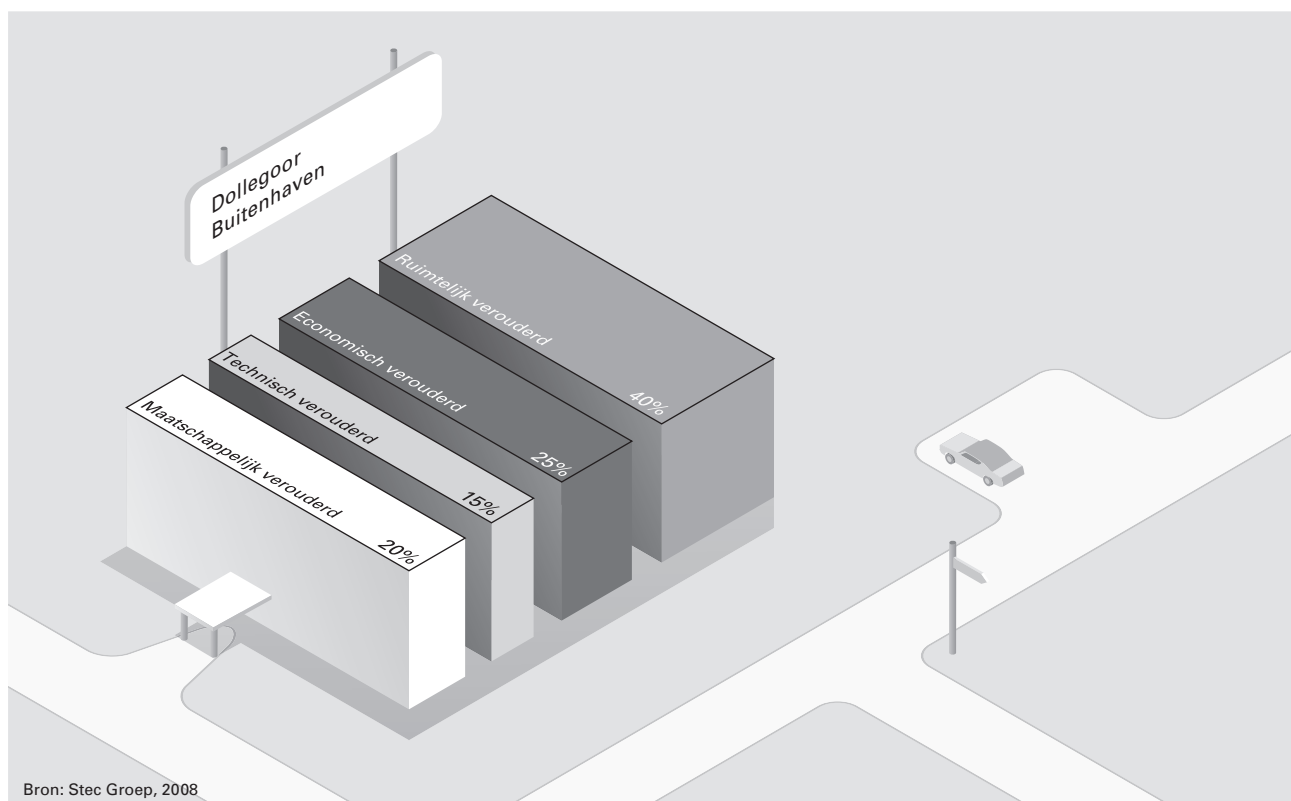
Van het terrein Turfkade is ongeveer 35% van de oppervlakte (40 hectare) licht verouderd. De terreinen Dollegoor en Buitenhaven kennen de sterkste mate van veroudering: 65% van het terrein (80 hectare) voldoet niet meer aan de eisen van deze tijd.¹⁰

Zowel Dollegoor als Buitenhaven zijn gelegen aan het Twentekanaal en op deze terreinen komt een gemengd type bedrijvigheid (handel en industrie) voor. Buitenhaven valt onder de zwaarste milieucategorie (5). Van Dollegoor vallen sommige delen onder milieucategorie 5 en de overige delen onder categorie 4.

¹⁰ Overigens wordt Dollegoor in IBIS niet aangemerkt als verouderd.

Figuur 6 toont van de verouderde gebieden op Dollegoor en Buitenhaven in welke mate de vier genoemde typen veroudering voorkomen.

Figuur 6 **Bedrijventerreinen Almelo: type en mate van veroudering**
Stand per 1 februari 2008 voor de terreinen Dollegoor en Buitenhaven



We zien dat op beide bedrijventerreinen alle vormen van veroudering voorkomen, maar dat vooral de ruimtelijke en economische veroudering het beeld bepalen.

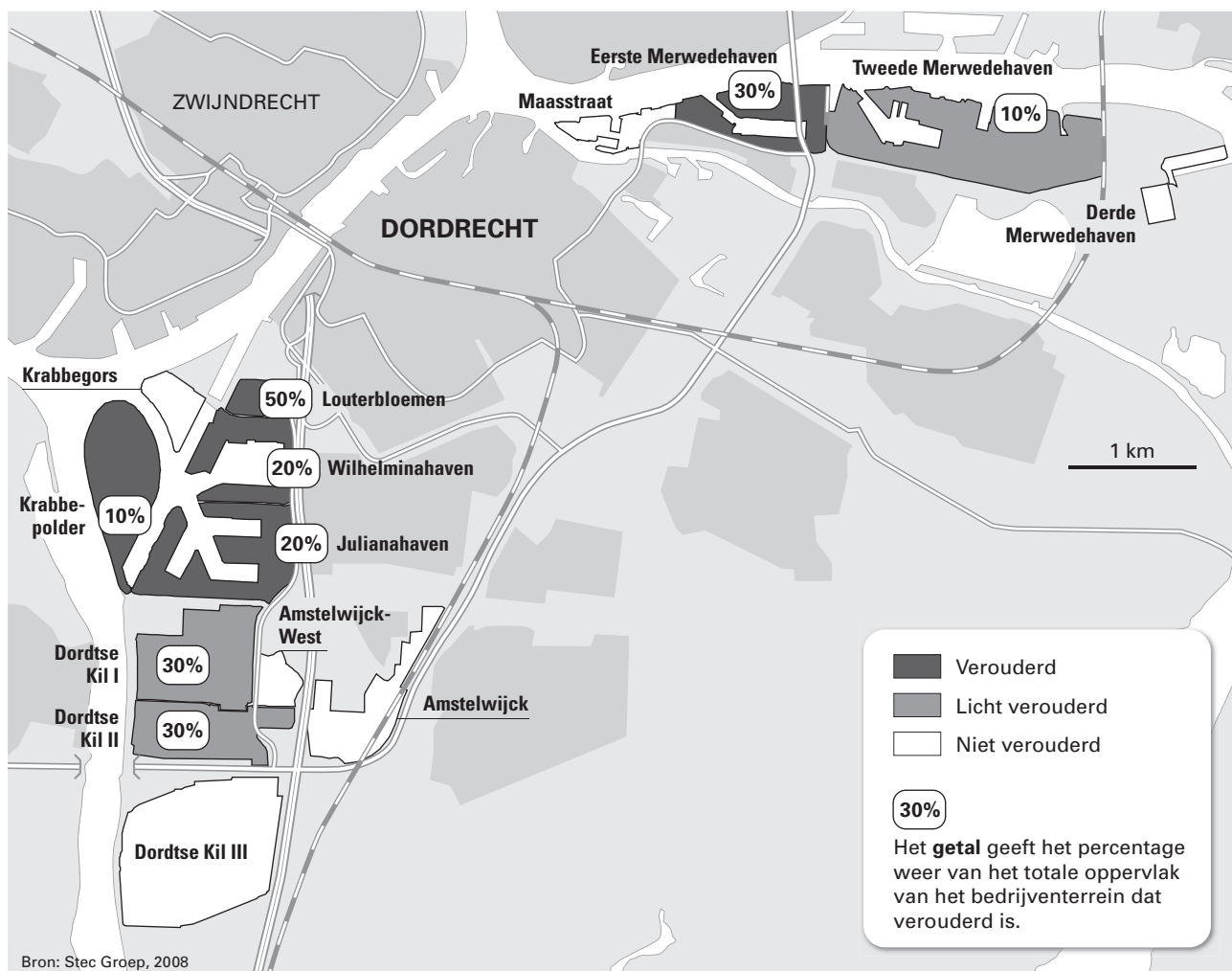
De ruimtelijke veroudering manifesteert zich vooral in een inefficiënte inrichting van de terreinen en braakliggende kavels. Voor het terrein Buitenhaven geldt daarnaast dat de aldaar gevestigde bedrijven uit de zwaarste milieucategorie, zoals afvalverwerkingsbedrijven, niet meer goed passen in de omgeving, gezien de woonwijk die daar inmiddels is verzezen.

Dat er ook sprake is van economische veroudering blijkt uit de afnemende belangstelling voor deze locaties bij bedrijven die een vestigingsplaats zoeken. De terreinen hebben een uitstraling die niet aansluit bij de wensen van potentiële nieuwe bedrijven.

Dordrecht

Dordrecht telt veertien bedrijventerreinen, die groter zijn dan 10 hectare, met een totale oppervlakte van 675 hectare (zie figuur 7).

Figuur 7 **Bedrijventerreinen Dordrecht: mate van veroudering**
Stand per 1 februari 2008



Bron: Stec Groep, 2008

Van de Eerste Merwedehaven, Tweede Merwedehaven, Louter Bloemen, Wilhelminahaven, Julianahaven, Krabbepolder, Dordtse Kil I en Dordtse Kil II zijn gedeelten verouderd. De omvang van de veroudering varieert van 10% tot 30%, met één uitschieter: het terrein Louter Bloemen, dat voor 50% verouderd is.

Alles bij elkaar opgeteld gaat het om 95 hectare licht verouderde tot verouderde terreinen. De zwaardere veroudering is te vinden op de bedrijventerreinen Wilhelminahaven, Julianahaven, Krabbepolder, Louter Bloemen en de Eerste Merwedehaven.

De terreinen Wilhelminahaven en Julianahaven zijn havenbekkens aan de Oude Maas; ze vallen in de zwaarste milieucategorie (5). Op het terrein Wilhelminahaven (48 hectare) zijn merendeels handelsbedrijven in de overslag en chemie gevestigd. Een deel van het terrein (aan de zichtzijde) is getransformeerd tot woonboulevard. Ten zuiden van de Wilhelminahaven ligt het terrein Julianahaven (86 hectare). Daarop zijn vooral industriebedrijven gehuisvest.

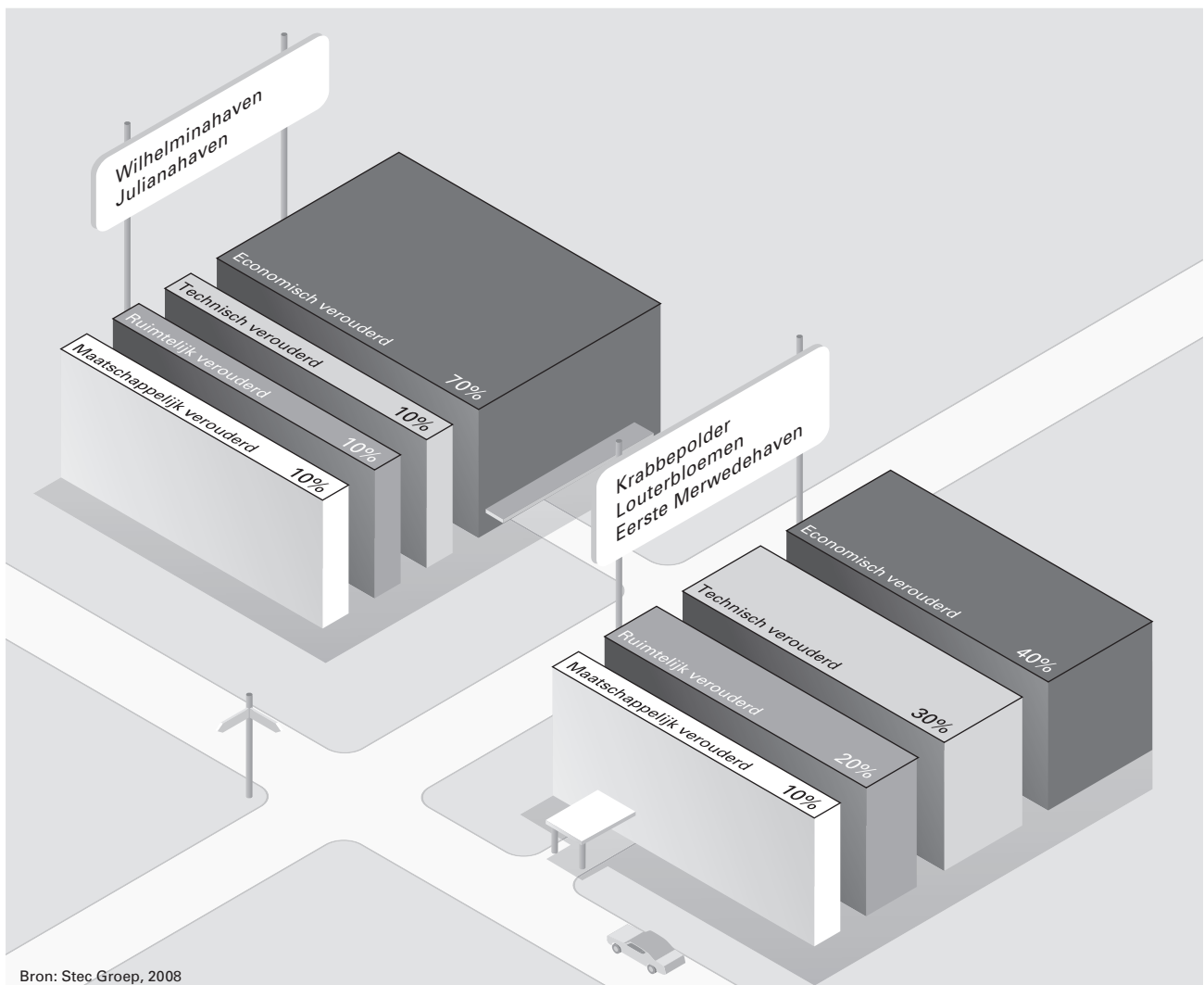
Ten westen van Wilhelminahaven en Julianahaven is in de jaren tachtig het terrein Krabbepolder (67 hectare) ontwikkeld. Dit laatste terrein valt in milieucategorie 4 en herbergt metaal-elektrobedrijven en kadegebonden industriebedrijvigheid.

Ten noorden van de Wilhelminahaven ligt Louter Bloemen (15 hectare). Dit is een gebied met milieucategorie 3, waarop een mix van retail- en metaal-elektrobedrijven is gevestigd.

Ten noorden van Dordrecht ligt ten slotte de Eerste Merwedehaven (53 hectare). Dit is vroeger een scheepswerf geweest, gevestigd aan de havenbekken aan de Merwede. Er zijn op dit terrein hoofdzakelijk handelsbedrijven gevestigd; de kades worden beperkt gebruikt (Drechtsteden, 2007a).

In figuur 8 is van de vijf hierboven genoemde Dordtse bedrijventerreinen aangegeven in welke mate één van de vier typen veroudering er voorkomt.

Figuur 8 Bedrijventerreinen Dordrecht: type en mate van veroudering
 Stand per 1 februari 2008 voor de terreinen Wilhelminahaven, Julianahaven, Krabbepolder, Louterbloemen en Eerste Merwedehaven



We zien dat er vooral sprake is van een economische veroudering. Bij ondernemingen die een vestigingsplaats zoeken is de belangstelling voor delen van deze terreinen gering. Er is sprake van incurante percelen en panden; de waarde van het onroerend goed is relatief laag (zie verder § 2.3.2, «Informatie over leegstand»).

Ook ruimtelijke en technische veroudering van bedrijventerreinen komt veel voor in Dordrecht. Concreet betekent dat hier dat de bereikbaarheid van het terrein te wensen overlaat (congestie op de ontsluiting naar de A16) en dat er (te) dicht in de buurt van het terrein een woonwijk ligt. De ondernemers ter plaatse klagen vooral over een rommelige uitstraling en een gebrek aan veiligheid.

Overigens is een *oud* bedrijventerrein niet automatisch ook *verouderd*. Zo is op een Dordts bedrijventerrein dat in de jaren tachtig is ontwikkeld (Krabbepolder) nu al veroudering zichtbaar, terwijl de veroudering van het jaren zestig aangelegde terrein Derde Merwedehaven nog betrekkelijk gering is. Het blijkt dat de wijze van gronduitgifte hier een rol speelt: wanneer het merendeel van de bedrijven op een terrein op eigen grond staat (zoals in de Krabbepolder het geval is), kunnen bedrijfseigenaren moeilijker op het onderhoud van het terrein worden aangesproken.

2.3.2 Informatie over leegstand

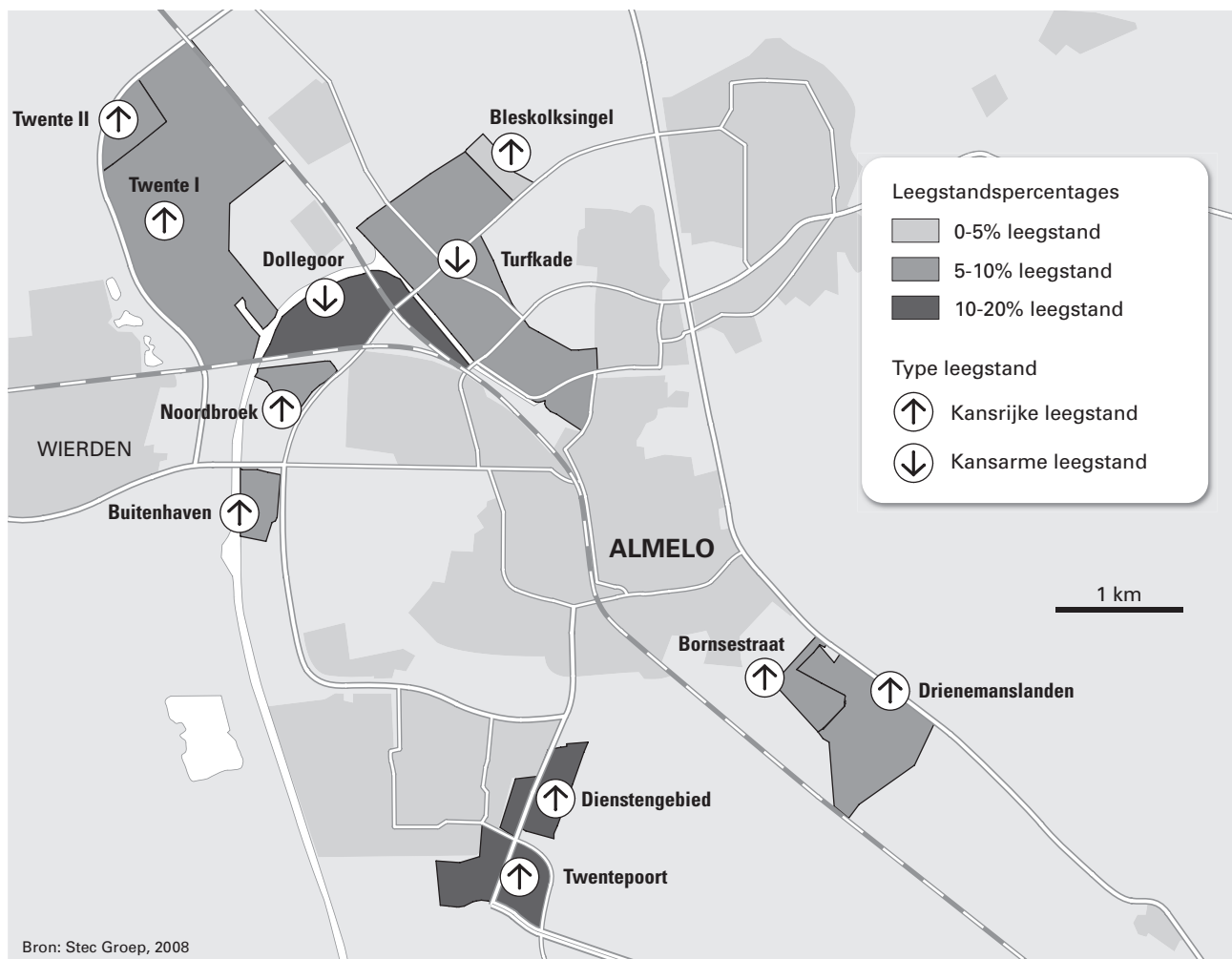
Eén van de symptomen van veroudering is leegstand van bedrijfspanden. In Almelo en Dordrecht loopt de leegstand op sommige bedrijventerreinen op tot 10% van de bedrijfspanden, maar dat varieert per terrein.

Leegstand op een bedrijventerrein hoeft op zichzelf nog geen probleem te zijn vanuit het oogpunt van efficiënt ruimtegebruik. Leegstand is namelijk conjunctuurgevoelig en voor een deel kan er sprake zijn van een kortstondige leegstand (zogenaamde «frictieleegstand»). Maar als er sprake is van *structurele* leegstand dan zijn de panden incurant en zullen ze ook bij een aantrekkende conjunctuur lastig te verhuren zijn. Vraag en aanbod van bedrijfsruimte sluiten dan niet goed op elkaar aan. Daarbij speelt uitstraling van de omgeving een rol. In dat verband spreekt men wel van *kansarme* en *kansrijke* leegstand. Het verschil betreft de kans op hergebruik van de leegstaande bedrijfspanden. Dat verschil wordt bepaald door de combinatie van pandkenmerken en de uitstraling van het terrein. Kansarme leegstand is vaak gesitueerd op verouderde locaties, die slecht bereikbaar zijn en een onduidelijk profiel hebben. Sommige bedrijven laten deze kansarmere kavels achter en verhuizen naar een nieuwere kavel die een betere uitstraling en verzorging heeft. De uitstroom van bedrijven kan leiden tot een relatieve prijsdaling van het onroerend goed. De «tweedehands bedrijfsruimtemarkt» trekt daardoor een ander type bedrijven aan, met laagwaardiger activiteiten. Voor zover leeggekomen kavels en bedrijfspanden worden opgevuld, gaat het dus veelal om bedrijven die de uitstraling van het terrein niet verbeteren.

De figuren 9 en 10 tonen in percentages de verhouding tussen het aantal leegstaande bedrijfspanden en het totaal aantal bedrijfspanden in Almelo respectievelijk Dordrecht.¹¹ Ook is aangegeven of het om kansrijke of kansarme leegstand gaat.

¹¹ Nieuwbouwpanden waar nog geen gebruikers in zitten, zijn niet meegerekend. Terreinen die op het peilmoment worden uitgegeven (onder andere Dordtse Kil III en Amstelwijck), zijn niet in de analyse meegenomen.

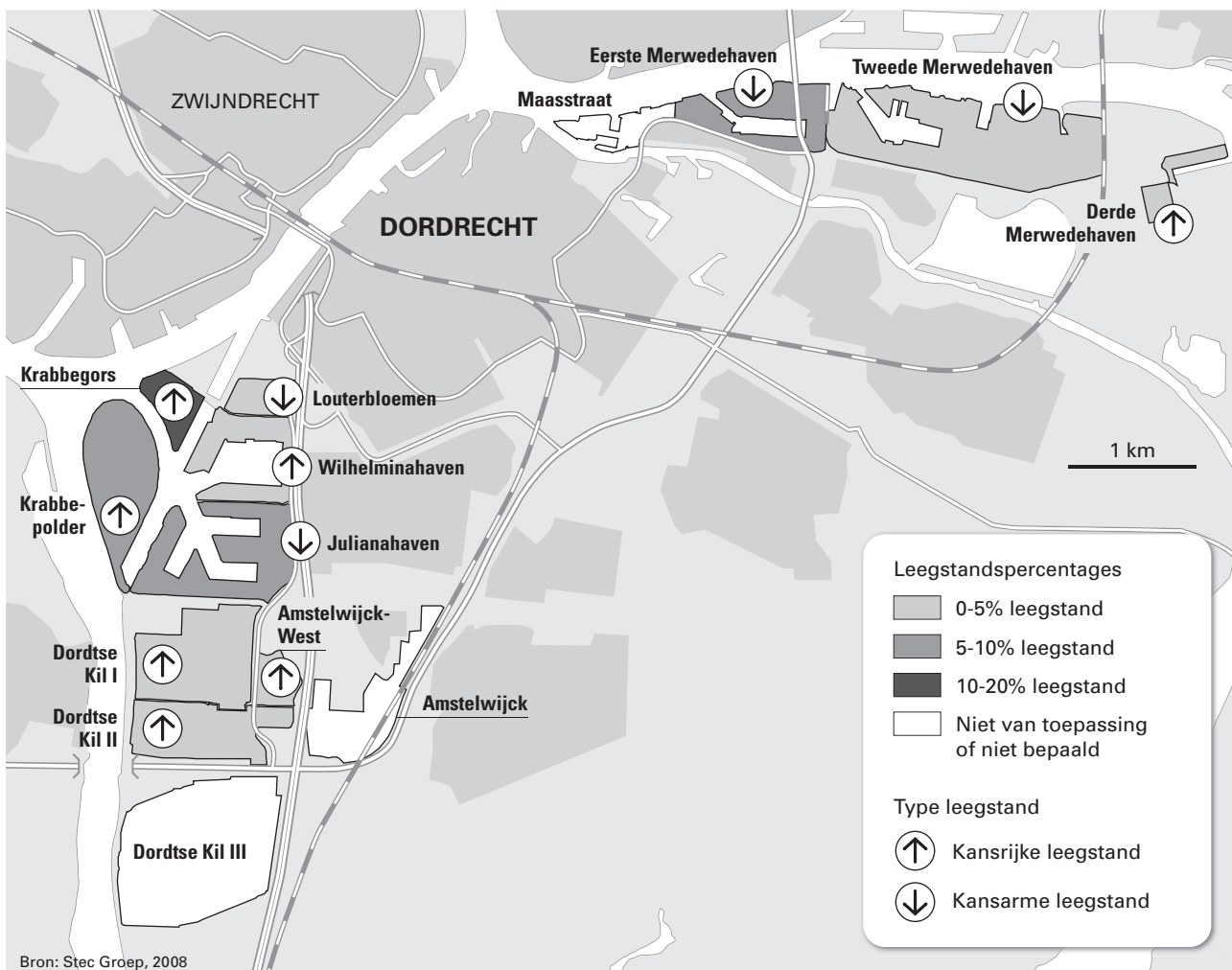
Figuur 9 **Bedrijventerreinen in Almelo: leegstandspercentages en type leegstand**
Stand per 1 februari 2008



In Almelo zijn vooral de bedrijventerreinen Dollegoor en (in mindere mate) Turfkade aandachtsgebieden, vanwege de kansarme leegstand die daar voorkomt. Het betreft veelal incurante panden die lastig opnieuw te verhuren zijn.

Van Dollegoor zijn door de jaren heen veel bedrijven verhuisd naar andere bedrijventerreinen; sommige panden zijn inmiddels sterk verouderd (Gemeente Almelo, 2005). Zo staat op Dollegoor een leegstaand pand op één hectare verpauperde grond, vlak achter een in onbruik geraakte spoorlijn. Op de ernaast gelegen havenarm is een pand ruim tien jaar onafgebouwd gebleven, zonder ramen en kozijnen. Dat geeft een naargeestige indruk.

Figuur 10 **Bedrijventerreinen in Dordrecht: leegstandspercentages en type leegstand**
Stand per 1 februari 2008



In Dordrecht is sprake van kansarme leegstand op delen van de terreinen Merwedehaven I, II en III, Wilhelminahaven, Julianahaven en Louter Bloemen. Op het terrein Julianahaven bijvoorbeeld bevinden zich leegstaande panden die flink zijn verwaarloosd. De percelen liggen langs een verouderde spoorlijn; van de gebouwen zijn ruiten ingeslagen, muren zijn beklad, gras en struiken staan er metershoog.

2.3.3 Herstructureringsprojecten

We hebben op de kaarten gezien dat in Almelo de terreinen Dollegoor en Buitenhaven en in Dordrecht de terreinen Wilhelminahaven en Julianahaven verouderd zijn c.q. dat daar sprake is van kansarme leegstand. In Almelo maken deze terreinen deel uit van het herstructureringsproject «Havengebied Almelo» en in Dordrecht zijn de genoemde terreinen onderdeel van het herstructureringsproject «Zeehavengebied Dordrecht».¹²

¹² Het Havengebied Almelo bestaat uit de bedrijventerreinen Dollegoor, Buitenhaven, Slachthuisakade en (de niet verouderde terrein) Noordbroek. Het Zeehavengebied Dordrecht bestaat uit de bedrijventerreinen Julianahaven, Wilhelminahaven, Krabbe-polder, Krabbegors en Louter Bloemen.

Geplande projecten in Almelo

In Almelo heeft het herstructureringsproject «Havengebied Almelo» een omvang van 165 hectare.¹³ De gemeente gaat op de bedrijventerreinen onder meer de bereikbaarheid en veiligheid verbeteren door de aanleg van nieuwe weginfrastructuur, wegontsluiting en een nieuw fietspad in het gebied. Ook moet de beeldkwaliteit worden verbeterd. Verder wil de gemeente verpauperde gebouwen verwerven en slopen, waardoor ruim 11 hectare grond vrijgemaakt wordt voor hernieuwde uitgifte. Ten slotte wil de gemeente de bedrijventerreinen indelen in een aantal clusters met verschillende nieuwe milieucategorieën, zodat elk bedrijf op de juiste plaats zit. Bedrijven die niet passen in de nieuwe visie worden verplaatst. In haar *Bedrijvigheidsnota* (2004) stelt de gemeente dat alles in het werk moet worden gesteld om het gebruik van bestaande locaties te intensiveren.

Geplande projecten in Dordrecht

In Dordrecht heeft het herstructureringsproject «Zeehavengebied Dordrecht» een omvang van 216 hectare. Er zijn vijf projectplannen («businesscases») geformuleerd gericht op herstructurering van (delen van) de bedrijfsterrinen in het gebied. Dordrecht definieert deze initiatieven als zakelijke projecten van ondernemingen, waarbij bemoeienis van de overheid noodzakelijk is om de zogenoemde revitaliseringsdoelstellingen te bereiken. De bedoeling is onder andere dat de leegstaande ruimtes van in totaal 66 hectare (31 hectare geheel leeg en 35 hectare gedeeltelijk in gebruik) weer worden gebruikt.

De vijf projecten behelzen:

1. Het bouwen van een containerterminal voor kustvaarders door een deel van de Wilhelminahaven te dempen; dit project zal worden uitgevoerd door een particuliere onderneming.
2. Het aanleggen van een onderwaterdepot voor zand en grind naast de nieuwe terminal; ook dit project zal worden uitgevoerd door een particuliere onderneming.
3. Het in gebruik nemen van een overslagkade, waarbij het terrein achter de kade geschikt moet worden gemaakt voor overslag en bebouwing en moet worden aangesloten op de openbare weg.
4. Het in gebruik nemen van twee percelen voor aan de haven gerelateerde bedrijvigheid. De verwaarloosde percelen moeten worden opgeknapt en er moeten kopers voor worden gevonden.
5. Het opkopen van de vrijkomende grond en opnieuw uitgeven aan bedrijven die er zich kunnen vestigen.

Lange doorlooptijden

In beide gemeenten zijn de herstructureringsprojecten moeizaam van de grond gekomen. Almelo heeft een aanloop gehad van ruim tien jaar en in Dordrecht is sinds begin jaren negentig onderzocht hoe de braakliggende gronden weer kunnen worden gebruikt. Op dit ogenblik bevinden de projecten zich in de afronding van de planvormingsfase en het begin van de realisatiefase.

¹³ Beide gebieden zijn Topperprojecten, waardoor ze ten minste 150 hectare groot moeten zijn (zie meer over Topperprojecten in hoofdstukken 3 en 4).

3 FINANCIERING HERSTRUCTURERING

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 bestaat er op dit moment geen inzicht in de precieze omvang van het probleem rond de veroudering van bedrijventerreinen in Nederland. Het informatiesysteem IBIS bevat hierover slechts globale informatie (zie § 2.1.1). De grootte van de «opgave» die het Rijk op dit beleidsterrein heeft ligt zodoende nog niet vast. Dat maakt een goede inschatting van de totale kosten lastig. Het uitgangspunt van het rijksbeleid is in ieder geval dat zowel publieke als private partijen moeten investeren. Met publieke gelden, zoals subsidies, kunnen tekorten bij onrendabele investeringen worden afgedekt of investeringen gestimuleerd.

De rijksoverheid heeft tot nu toe vooral subsidies verstrekt. Er zijn daarnaast andere financieringsinstrumenten in ontwikkeling waarmee investeringen kunnen worden gestimuleerd. Deze instrumenten bespreken we in § 3.1 en § 3.2. Aansluitend geven we in § 3.3 enkele praktijkvoorbeelden van de publieke en private financieringen van de herstructureringsprojecten in de gemeenten Dordrecht en Almelo.

3.1 Subsidies

In het *Actieplan Bedrijventerreinen 2004–2008* (EZ, 2004a) heeft de minister van EZ een doelstelling opgenomen om 3 500 hectare bedrijventerrein in 2012 te hebben geherstructureerd. De belangrijkste rijkssubsidie voor herstructurering is de zogenoemde Topperregeling.

3.1.1 Topperregeling

De Topperregeling is een subsidieregeling waarvoor het Rijk € 114,5 miljoen beschikbaar heeft voor de periode 2004–2008. Deze subsidie is alleen bestemd voor de herstructurering van bedrijventerreinen die van betekenis zijn voor de nationale economie. Enkele criteria voor de verstrekking van deze subsidie zijn:

- het bedrijventerrein moet zijn bestemming van bedrijventerrein behouden;
- het bedrijventerrein moet groter zijn dan 150 hectare;
- het herstructureringsproject mag niet uitsluitend regulier en achterstallig onderhoud betreffen.

Herstructureringsprojecten die aan deze criteria voldoen worden aangeduid als «Topprojecten».

Tot medio 2008 is € 81 miljoen aan Topprojecten uitgegeven, waarmee de herstructurering van ongeveer 1 480 hectare aan bedrijventerreinen is c.q. wordt ondersteund.

Om zicht te houden op de voortgang van de Topprojecten laat het Ministerie van EZ jaarlijks een peiling houden. Alleen de bedrijventerreinen die in het kader van de Topperregeling volledig geherstructureerd zijn, worden in de peiling meegenomen. Dit betekent dat het ministerie geen inzicht heeft in hoe het tussentijds gesteld is met de doelrealisatie en de doelmatigheid van de bestedingen.

De gegevens van het Ministerie van EZ laten zien dat er relatief weinig te herstructureren bedrijventerreinen worden gefinancierd met de Topperregeling. Van de beoogde 3 500 hectare was medio 2008 minder dan de helft (1 480 hectare) gesubsidieerd. Voor dat geringe aantal hectares is reeds tweederde van het Topperbudget opgebruikt.

Ook staat het aantal gesubsidieerde hectares in schril contrast met de totale herstructureringsopgave van 21 000 hectare. Vooral de minder kansrijke en kleinere terreinen moeten het zonder subsidie stellen, omdat de Topprojecten gericht zijn op de kansrijkere en grote bedrijventerreinen. Die minder kansrijke terreinen kunnen formeel nog wel uit andere bronnen worden gefinancierd. Maar de kans is groot dat ook dat geld in Topprojecten wordt gestoken, omdat het is toegestaan dat verschillende subsidies naar eenzelfde (Top)project gaan.

3.1.2 Overige subsidies

We vermelden hieronder enkele subsidiestromen waaruit soms ook de herstructurering van bedrijventerreinen worden (mede)gefinancierd. Om hoeveel hectares het daarbij gaat is niet bekend, omdat (zoals hiervoor vermeld) sommige bedrijventerreinen worden aangepakt met behulp van subsidies uit verschillende bronnen.

Grotestedenbeleid

Op 1 juli 2005 is het Besluit subsidie stadseconomie GSB III van kracht geworden. Het besluit beoogt het vergroten van de economische kracht van de 31 grote steden, door de kwaliteit van het stedelijk ondernemersklimaat te verbeteren. Een van de doelstellingen is het verminderen van het aantal verouderde bedrijventerreinen. Vanaf 2005 is € 60 miljoen geoormerkt voor herstructurering van bedrijventerreinen. Uiteindelijk zou daarmee 642,2 hectare te herstructureren (en 5 hectare nieuwe) bedrijventerreinen gerealiseerd moeten worden.

Ook in de tweede periode van het grotestedenbeleid (2000–2004) is geld gestoken in de fysieke stadseconomie. Het ging toen om € 115,9 miljoen. Voor dat bedrag werden niet alleen nieuwe terreinen en kantorenlocaties aangelegd, maar ook verouderde terreinen geherstructureerd. Het ging daarbij om 1 462 hectare, verdeeld over zestien steden.

TIPP-regeling

De Regeling tender investeringsprogramma's provincies (TIPP-regeling) is van kracht geweest in de periode 2000–2003. Een kwart van het budget werd aangewend voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en het restant (ongeveer € 100 miljoen) voor de herstructurering van bestaande terreinen.¹⁴

Overig

Verder kunnen we twee financieringsbronnen noemen, waaruit gelden worden aangewend voor herstructurering van bedrijventerreinen gaat:

- het Kompas van het Noorden;¹⁵
- Fonds economische structuurversterking (FES).¹⁶

¹⁴ In het kader van de TIPP-regeling is in totaal (voor nieuwe en bestaande terreinen) € 136 miljoen uitgegeven (EZ, 2004c; Berenschot, 2004). De bijdrage van € 100 miljoen is ingeschat op basis van het gegeven dat circa driekwart van de regeling aan herstructurering is besteed.

¹⁵ Het Kompas voor het Noorden is een stimuleringsprogramma van het Ministerie van EZ voor de versterking van de ruimtelijk economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Het programma Kompas voor het Noorden ondersteunt ook kleinere regionale bedrijventerreinen.

¹⁶ Op basis van pijler 2 van het coalitieakkoord 2008–2011 (AZ, 2007).

Dan zijn er nog andere geldbronnen, waarvan niet is aan te geven hoeveel daarvan is/wordt besteed aan herstructurering van bedrijventerreinen. Zo is van de gelden die vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) naar bedrijventerreinen gaan, onbekend wat de verdeling is naar *teherstructureren* en naar *nieuwe* bedrijventerreinen. Ook van de gelden die in het kader van het bodemsaneringsbeleid en het ruimtelijk beleid van rijkswege worden uitgegeven, is niet bekend hoeveel er exact wordt besteed aan herstructurering van bedrijventerreinen. Bekend zijn alleen de totaalbedragen van de budgetten:

- EFRO-gelden voor de periode 2000–2006 (€ 190 miljoen);
- EFRO cofinancieringsbijdrage van het Ministerie van EZ voor de periode 2007–2013 (jaarlijks € 40 miljoen);

- Reservering bodemsanering voor de periode 2009–2014 (€ 1 miljard);
- *Nota Ruimte*-budget voor integrale gebiedsontwikkeling, voor de periode 2007–2014 (€ 1 miljard).

3.1.3 Totale rijksuitgaven herstructurering

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de financiële middelen die bestemd zijn voor de te herstructureren bedrijventerreinen. De meeste bijdragen gaan naar Topprojecten.

Tabel 1. Overzicht van herstructureringssubsidies (in miljoenen euro's; afgeronde bedragen)

	Financieel belang
Topperregeling 2004–2008	115
Grotestedenbeleid 2005–2009	60
Grotestedenbeleid 2000–2004	circa 80
TIPP-regeling 2000–2003	circa 100
Kompas voor het Noorden 2000–2006	20
Fonds economische structuurversterking 2008–2011	24
Totaal	399

3.2 Overige financieringsinstrumenten

In het eerste *Actieplan herstructurering bedrijventerreinen (EZ, 2002)* zijn *indertijd acties benoemd die de financieringsknelpunten moesten verhelpen.*

Eén actie was het wegnemen van fiscale belemmeringen en het introduceren van fiscale prikkels om zodoende herstructurering van bedrijventerreinen aantrekkelijker te maken.

Een tweede voorgenomen actie betrof de ontwikkeling van een «toolkit», waarmee de verschillende herstructureringsprojecten met elkaar zouden kunnen worden vergeleken op economische en maatschappelijke baten en lasten. Zo'n instrument, was de gedachte, kan als hulpmiddel dienen bij de besluitvorming over een investeringsdeelname en om herstructureringsprojecten te prioriteren.

Een derde voorgenomen actie was de realisatie van een «instrumentenwaaier» die de koppeling maakt tussen de baten en de kosten die verbonden zijn aan de verschillende manieren om een herstructureringsproject aan te pakken: met sterke overheidsbemoediging of juist met sterke private betrokkenheid bijvoorbeeld, op basis van vrijwilligheid of op basis van verplichte medewerking, enzovoort.

Al deze acties die door het Ministerie van EZ waren aangekondigd, zijn uiteindelijk niet gerealiseerd.

Een andere ambitie van het Ministerie van EZ die nooit is verwezenlijkt betrof de ontwikkeling van nieuwe instrumenten om private partijen te stimuleren om financieel deel te nemen aan herstructureringsprojecten. Wel heeft de minister van VROM in het voorjaar van 2008 de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) ingesteld, die in het najaar van 2008 adviezen heeft uitgebracht over financieringsinstrumenten en regionale aanpak van bedrijventerreinenbeleid.

3.3 De praktijk: moeizame fondsenwerving

Herstructureren brengt veel kosten met zich mee, waar lang niet altijd opbrengsten tegenover staan. De projecten kennen daardoor een «onrendabele top» die moet worden gefinancierd. Dat betekent dat de gemeente op zoek moet naar geldbronnen. Het is echter niet de bedoeling dat de overheid alles betaalt; ook de bedrijven en marktpartijen zelf zullen een flinke bijdrage moeten leveren om herstructurering tot een succes te maken.

De praktijk laat zien dat er veel geld nodig is. Subsidies zijn hard nodig, maar ook private investeringen zijn onontbeerlijk. Die laatste zijn voor gemeenten lastig aan te boren. Uit onze casuïsonderzoeken in Almelo en Dordrecht komt naar voren dat ondersteuning vanuit het Rijk had op dat punt een belangrijke rol had kunnen vervullen.

3.3.1 Publieke financiering

In Almelo bedraagt de begrote publieke investering voor de revitalisering van het project «Havengebied Almelo» bijna € 13 miljoen. Dit geld is nodig voor de verbetering van publieke voorzieningen en voor de verwerving en sloop van panden.

In Dordrecht is voor de revitalisering in het kader van het herstructureringsproject «Zeehavengebied Dordrecht» een publieke investering begroot van ongeveer € 70 miljoen. Deze investeringen hebben betrekking op de reconstructie van wegen, grondaankopen en de verbetering van de vestigingsvoorwaarden (waaronder beveiliging en parkmanagement).

Geldbronnen

De kosten moeten worden gedekt met geld uit verschillende bronnen. Almelo verwacht € 4,5 miljoen te kunnen besteden vanuit de opbrengsten uit heruitgifte van de gronden; Dordrecht wil € 2,3 miljoen besteden in het kader van het regionale ontwikkelprojecten. De overige dekking komt van de gemeentelijke begroting, provinciale subsidies en rijkssubsidies. Beide gemeenten ontvangen ook Toppersubsidie. Andere publieke financieringsinstrumenten worden in beide gemeenten niet toegepast.

Het heeft jaren geduurd voordat Almelo en Dordrecht de herstructureringsprojecten zo grondig en grootschalig konden aanpakken (zie ook hierna, § 4.2.2). Het aanboren van de benodigde publieke geldbronnen ging niet gemakkelijk. Hieronder geven we enkele verklaringen voor het feit dat het voor een gemeente zo lastig is om financiële middelen, ongeacht of die nu afkomstig zijn van het Rijk of van de gemeente zelf, aan te wenden voor herstructurering.

Oorzaken van problemen bij fondsenwerving

Voor gemeenten als Almelo en Dordrecht is het niet eenvoudig om de mogelijkheden van de rijkssubsidieregeling voor herstructureringsprojecten goed te overzien. Fondsenwerving is een vak op zichzelf geworden. Het komt voor dat een gemeente al bezig is met een project, zonder ervan op de hoogte te zijn dat ze in aanmerking komt voor de Toppersubsidie. Daarnaast ervaren gemeenten hindernissen bij de subsidieaanvraag. Het vergt veel tijd en capaciteit om de subsidieaanvraag goed in te dienen. Bovendien is het gemeenten niet altijd duidelijk welke projectkosten subsidiabel zijn (zoals het niet subsidiëren van verbeteringen aan wegen) en waarom de eis van 150 hectare wordt gesteld als terreinen van 50 hectare ook van groot belang zijn voor de nationale economie.

Een gemeente heeft te maken met verschillende belangen waardoor niet altijd prioriteit wordt gegeven aan herstructureren. De aanpak van bedrijventerreinen moet concurreren met andere beleidsvelden op de begroting zoals zorg en welzijn, cultuur, wonen, recreëren en sport. Verder moeten bedrijventerreinen soms ook onderling concurreren voor het benodigde budget. Het terreinen in het Zeehavengebied bijvoorbeeld, kregen in vergelijking met andere terreinen, aanvankelijk weinig bestuurlijke aandacht.

Herstructurering is dus van geval tot geval afhankelijk van de prioriteit die het bestuur en politiek eraan geeft en middelen daarvoor beschikbaar wil stellen.

3.3.2 Private financiering

Benodigde investeringen

In Almelo worden bedrijven die op een bedrijventerrein zijn gevestigd geacht voor het opknappen en onderhouden van hun terreinen en panden, zoals gevelverbetering, zelf de noodzakelijke investeringen te doen. In Dordrecht wordt geschat dat bedrijven op een bedrijventerrein zelf een bijdrage voor deze zaken leveren die ligt tussen € 60 en € 240 miljoen. Het is de vraag of de bedrijven de gewenste investering uiteindelijk ook zullen doen.

Oorzaken van gebrekkige investeringsbereidheid bij bedrijven

Een factor die private investeringen belemmert, is dat bedrijven geen noodzaak zien in investeren in herstructurering. In een aantal gevallen hebben bedrijven geld geïnvesteerd in een opknapbeurt en vinden dat ze daarmee voldoende hebben bijgedragen. Sommige ondernemers vinden dat dergelijke ingrepen dienen te worden gesubsidieerd.

Verder verhuizen sommige bedrijven liever naar nieuw terrein in plaats van geld te steken in een oud terrein.

Ondernemers willen vaak ook een tegenprestatie bij een investering, bijvoorbeeld het eerste recht om een bepaalde kavel te kopen of pachten. Dat is niet altijd mogelijk.

Ten slotte hebben sommige bereidwillige bedrijven weinig zeggenschap over het geld, omdat ze te maken hebben met een moedermaatschappij die andere belangen nastreeft.

4 ONDERSTEUNING BIJ HERSTRUCTURERING

Het Rijk wil herstructurering van bedrijventerreinen niet alleen bevorderen door subsidies te verstrekken, maar ook door decentrale overheden te ondersteunen bij de herstructureringsprojecten. De concrete voornemens en prestaties van het Rijk op dit punt bespreken we in § 4.1.

De gemeenten, die de herstructureringen in de praktijk moeten uitvoeren, hebben tot op heden nog weinig baat ondervonden van de faciliterende rol van het Rijk. Zij lopen bij het realiseren herstructureringen en goed beheer nog steeds tegen knelpunten aan op het gebied van kennis, organisatie en wet- en regelgeving. Deze praktijkproblemen zetten we uiteen in § 4.2.

4.1 Rijksbeleid

4.1.1 Aangekondigd beleid

Het Ministerie van EZ constateerde in 2002 in het eerste *Actieplan herstructurering bedrijventerreinen* dat gemeenten bij het uitvoeren van herstructureringsprojecten behalve met financieringsproblemen ook te maken hadden met knelpunten op het gebied van:

- *organisatie* (afwezigheid van een gebiedsgerichte visie, onvoldoende regionale afstemming en samenwerking, lage organisatiegraad onder bedrijven, gebrekkig overleg tussen gemeente en bedrijfsleven);
- *wet- en regelgeving* (stapelings van milieunormeringen entoetsen);
- *kennis* (wiel moet steeds opnieuw worden uitgevonden).

Om deze knelpunten aan te pakken heeft de minister vanaf 2002 maatregelen aangekondigd die de veroudering van bedrijventerreinen met goed beheer moet *voorkomen* en met herstructurering moet *genezen*. Sinds 2004 is de aandacht ook gericht op het verhelpen van de knelpunten bij de realisatie van nieuwe bedrijventerreinen. De nadruk van alle voorgenomen acties ligt op het opdoen van praktijkkennis en het ontsluiten van de beschikbare kennis.

4.1.2 Prestaties

Van de plannen uit 2002 zijn er relatief weinig uitgewerkt of daadwerkelijk uitgevoerd. Een voorgenomen actie als het geven van voorlichting aan gemeenten over het toepassen van bestemmingsplannen als instrument voor zorgvuldig ruimtegebruik, is bijvoorbeeld niet gerealiseerd. Ook van het actieplan uit 2004 zijn weinig voorgenomen prestaties gerealiseerd. De nadruk in het bedrijventerreinenbeleid heeft lange tijd gelegen op subsidieverstrekking in het kader van de Topperregeling.

Over de rol van het ministerie bij de hiervoor genoemde knelpunten waarmee gemeenten te maken hebben, kan het volgende worden vastgesteld:

- Het Ministerie van EZ is soms als projectbemiddelaar opgetreden wanneer zich organisatieproblemen bij Topperprojecten voordeden. Verder heeft het ministerie, om goed beheer te stimuleren en het probleem van «freeriders» bij het parkmanagement tegen te gaan, medio 2008 de «Experimentenwet BGV-zones» opgesteld (BGV staat voor bedrijfsgerichte gebiedsverbetering). Het is de bedoeling dat deze wet begin 2009 in werking treedt.
- Voor het oplossen van problemen van wet- en regelgeving hebben gemeenten weinig aan het ministerie gehad. Er werd vaak verwezen

naar de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) die op stapel stond, maar nog niet in werking was getreden.

- Voor het verspreiden van kennis heeft EZ in de periode 2004–2005 een kennisplatform laten oprichten en onderhouden door uitvoeringsorganisatie SenterNovem. Daarna is het platform ondergebracht bij het kenniscentrum GSB en overgelaten aan de markt, waarmee de actie als afgedaan werd beschouwd. De gewenste structurele verantwoordelijkheid van het Rijk en een langdurig vol te houden communicatieprogramma is daarmee niet van de grond gekomen.

4.2 Werking in de praktijk

Uit de praktijkvoorbeelden die wij hebben onderzocht blijkt dat er bij het beheer van terreinen en bij herstructureringsprojecten nog steeds knelpunten bestaan op het gebied van kennis, organisatie en wet- en regelgeving. Het Rijk had een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing hiervan, maar dit is niet gebeurd.

4.2.1 Knelpunten bij goed beheer

Goed beheer van bedrijventerreinen niet vanzelfsprekend

Voor het beheer van bedrijventerreinen zijn zowel de gemeente als de ter plaatse gevestigde bedrijven verantwoordelijk. De (publieke en private) eigenaren moeten zorgdragen voor het onderhoud van de percelen en de gebouwen, en de gemeente voor het onderhoud van openbare wegen, water, groen, riolering een dergelijke. Maar als eigenaren en gemeenten de kavels en de omgeving verwaarlozen, worden zij hier niet op aangesproken, zo hebben wij vastgesteld in onze gesprekken met betrokkenen. Er werd in de gevallen die ons zijn voorgelegd pas actie ondernomen nadat ondernemers – vooral diegenen die belangrijk zijn voor de plaatselijke werkgelegenheid – hun onvrede hadden geuit over onder meer verminderde representativiteit, slechte uitstraling en onveilige situatie.

Verklaringen voor de problemen

De problemen in het beheer kunnen ontstaan doordat bedrijven niet verplicht zijn om aan gezamenlijke basisvoorzieningen bij te dragen, doordat er geen parkmanagement¹⁷ wordt gestimuleerd en doordat er geen prikkel is om de onderlinge betrokkenheid van de ondernemers te organiseren in bijvoorbeeld een ondernemersvereniging.

Goed beheer wordt soms ook bemoeilijkt doordat er geen eisen zijn gesteld aan het soort bedrijvigheid op het terrein. Op die manier is het mogelijk dat bijvoorbeeld bedrijven uit verschillende sectoren zich in de loop van de tijd hebben kunnen vestigen, zoals een hightech bedrijf, een betonfabriek, een mengvoederbedrijf, een containeropslag en een autohandel. Dat bemoeilijkt een eenduidig beheer op het gebied van geluid, milieu, afval en dergelijke.

Een situatie met conflicterende bedrijvigheid kan ontstaan doordat gemeenten eenzijdig gericht zijn op werkgelegenheid en op het aantrekken van zoveel mogelijk bedrijven. Er wordt dan onvoldoende rekening gehouden met de handhaving van de kwaliteit van een bedrijventerrein. Het Rijk heeft hiervoor ook geen uitgangspunten vastgelegd. Maar ook verouderde bestemmingsplannen zijn er vaak de oorzaak van dat er zeer uiteenlopende soorten bedrijven op een terrein staan. Zo dateert het bestemmingsplan van het bedrijventerrein Dollegoor (Almelo)

¹⁷ Parkmanagement wordt in samenwerking tussen gemeenten en bedrijven uitgevoerd en behelst zaken als: beheer en onderhoud van de openbare ruimte, bewegwijzering, collectieve beveiliging, gezamenlijke afvalinzameling en -verwerking en dergelijke, met als doel het structureel vasthouden van het gewenste kwaliteitsniveau van de bedrijfsomgeving.

uit 1950 en dat van terreinen in het Zeehavengebied (Dordrecht) uit 1932 en 1961. In deze bestemmingsplannen zijn geen gebruiksvoorschriften voor de terreinen gesteld. Toch vormen ze de grondslag voor de beoordeling van bouwaanvragen. Alle soorten bedrijven hebben zich op dat terrein kunnen vestigen, waardoor conflicterende bedrijvigheid is ontstaan.

4.2.2 Knelpunten bij herstructureren

Bij de herstructurering van bedrijventerreinen spelen in de praktijk ook knelpunten die te maken hebben met (1) de complexiteit van de projectorganisatie en het ontbreken van de benodigde kennis en ervaring, en (2) ingewikkelde wet- en regelgeving met soms onderling strijdige normen. Deze knelpunten resulteren vaak niet alleen in financiële problemen (zie het vorige hoofdstuk), maar ook in een herstructureringsproces dat uiterst langzaam en moeizaam verloopt.

Ad 1. Projectorganisatie en kennis

Gemeenten ondervinden soms problemen met onder meer het bepalen van het juiste schaalniveau van de herstructurering.

Zo besloot de gemeente Almelo aanvankelijk ervaring op te doen met het herstructureren van een klein gebied (4 hectare). Lastige zaken zoals uitkoop en verplaatsingen van bedrijven dacht de gemeente zo te kunnen vermijden. Na aandringen van de provincie is men grootschaliger gaan denken, waardoor problemen meer in relatie met elkaar konden worden gebracht en subsidies binnen bereik kwamen. Toen kwamen er echter nieuwe complexe problemen om de hoek, zoals de integratie van een hightech cluster met watergebonden zware bedrijvigheid. Ondernemers betwijfelden de haalbaarheid van dergelijke projecten.

Indien de gemeente ervaring zou hebben gehad met dit type projecten, was er waarschijnlijk in een vroeg stadium overleg gevoerd met de betrokken bedrijven, en zou de gemeente een marktonderzoek hebben laten verrichten naar de haalbaarheid. Dat is in dit geval niet gebeurd.

Een ander illustratief geval betreft de gemeente Dordrecht, waar op een bedrijventerrein in het zeehavengebied een kade werd aangelegd. Omdat samenwerking uitbleef, besloot de gemeente zelf de kar te trekken om het project van de grond te krijgen. Bij de oplevering van het project bleek dat bedrijven zich niet konden huisvesten op de kade, omdat zich problemen voordeden met de geluidsruimte. De geluidsnormen ter plaatse dreigden te worden overschreden zodra zich er bedrijven met kadegebonden activiteiten zouden vestigen. De gebruikte risicoanalyse had onvoldoende rekening gehouden met dergelijke problematiek (Rekenkamer Dordrecht, 2006).

Achterliggende oorzaken

Problemen als deze kunnen ontstaan doordat de kennis en ervaring die vereist is voor het aansturen van herstructureringsprojecten, ontbreekt. De projectleider van het zojuist genoemde havenkadeproject in Dordrecht bijvoorbeeld, had geen ervaring met het leiden en het technisch en financieel beheersen van projecten.

Ondernemers die bij een herstructureringsproject zijn betrokken zijn doorgaans wel tevreden over de inzet en goede wil van de gemeente, maar missen de goede aansturing op onder andere de communicatie over de gang van zaken, initiatieven voor het opkopen en opknappen van vrijkomende terreinen, marketingactiviteiten en de inzet van (wettelijke)

mogelijkheden zoals die van de Wet voorkeursrecht gemeenten, op grond waarvan een gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt heeft.

Niet alleen ervaring is belangrijk bij herstructureringsprojecten, ook het kunnen omgaan met tegengestelde belangen die bij dergelijke projecten spelen. De voorgenomen wijze waarop zal worden geherstructureerd komt vaak niet tegemoet aan ieders belangen. Zo heeft een containerverhuurbedrijf er geen belang bij dat zijn omgeving zal worden ontwikkeld tot een hightechcluster, omdat dat beperkingen oplevert. De belevings- en gebruikswaarde van de ruimte kan dus nogal verschillen per ondernemer. De gemeente heeft de moeilijke taak om een herstructureringsproject in goede banen te leiden en de uiteenlopende belangen van de bedrijven op één lijn te krijgen. In de praktijkgevallen die wij hebben bekeken is incidenteel sprake geweest van ondersteuning door een regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM), de provincies en het Rijk. Dergelijke ondersteuning lijkt in het complexe herstructureringsproces echter onvoldoende om de herstructurering succesvol en vlot (binnen landelijke norm van acht jaar) te laten verlopen.

Ad 2. Wet- en regelgeving

In Dordrecht is in het zeehavengebied sprake van een strijd om ruimte voor wonen en ruimte voor werken. Hierdoor kan de wet- en regelgeving voor wonen en werken met elkaar in aanvaring komen. Zo geldt krachtens de Wet geluidhinder (Wgh) een geluidszonering in het gebied, om omwonenden te beschermen tegen geluidhinder. Binnen een bepaalde zone mag de geluidsbelasting van alle bedrijven tezamen niet meer dan 50 dB(A) zijn. Dat blijkt in de praktijk voor de bedrijven een lastige norm. Op dit moment wordt de vastgestelde geluidsgrens op enkele plaatsen overschreden. Ten gevolge van een uitspraak van de Raad van State in 2004 mogen nieuwe milieuvergunningen slechts worden afgegeven als de overschrijdingen zijn opgeheven. Hierdoor zit het zeehavengebied sinds 2004 «op slot» voor uitbreidingen van zittende bedrijven en ook voor nieuwe bedrijven die een milieuvergunning voor hun geluidsproductie nodig hebben; in de praktijk geldt dat voor alle kade- en zeehavengebonden bedrijven van het gebied. Aldus heeft de wet- en regelgeving hier gevolgen voor de mogelijkheden om de 60 hectare leegstaande terreinen in het gebied te herstructureren.

De mogelijkheden voor de gemeente om deze problematiek op te lossen zijn beperkt. De rekenmethode waarmee de geluidsbelasting wordt berekend, is wettelijk vastgelegd. Wel kan de gemeente proberen de grens van de geluidszone aan te passen. Daarbij moet worden onderhandeld met buurgemeenten, die dan met extra overlast te maken krijgen. Nadat gemeenten tot een overeenstemming hebben weten te komen, kunnen er nog altijd bezwaarprocedures van bewoners volgen. Uiteraard kan de gemeente ook de milieuvergunning voor de bedrijven op het terrein verscherpen, waardoor een bedrijf minder lawaai wordt vergund. Maar in de praktijk zal dat geen oplossing zijn. Eenmaal vergunde geluidsruimte is een recht dat een bedrijf niet snel zal afstaan. Wanneer bedrijven in hun rechten worden beperkt zal dat namelijk de waarde van hun object bij verkoop verminderen; zij zullen dan schadeclaims indienen bij de gemeente.

Achterliggende oorzaken

De hiervoor geschetste problematiek kan voor een deel worden verklaard door het feit dat er op bovengemeentelijk niveau sprake is van onsamenvat-

hangende ruimtelijke inrichting van de verschillende functies zoals wonen, werken, transport, recreatie en natuur.

Voor een structurele oplossing moeten fundamentele vragen worden beantwoord als: passen deze functies wel tegelijkertijd op deze plek?

Moeten deze functies niet anders worden verdeeld over de regio of het land? Dergelijke afwegingen worden niet gemaakt op het niveau van de gemeenten.

5 WAARBORGEN VOOR DUURZAAM RUIMTEGEBRUIK

De ruimte in Nederland is beperkt. Daarom is «duurzaam ruimtegebruik» een belangrijk uitgangspunt in het rijksbeleid voor bedrijventerreinen. Duurzaam ruimtegebruik houdt onder meer in: intensiever ruimtegebruik en hergebruik van ruimte via herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, zowel in kwantitatieve (zuinig gebruik) als kwalitatieve (betere gebruik) zin.

In § 5.1 beschrijven we de verscheidene mislukte pogingen die er vanaf eind jaren negentig zijn geweest om op rijksniveau waarborgen te treffen voor duurzaam ruimtegebruik bij het (her)inrichten van bedrijventerreinen.

In § 5.2 bespreken we de zogenoemde SER-ladder. Het is één van de richtlijnen van het Rijk die decentrale overheden kunnen aanhouden bij de reservering van de hoeveelheid ruimte voor de functie bedrijvigheid. Het basisprincipe van de SER-ladder is dat er pas nieuwe terreinen worden aangelegd nadat de beschikbare ruimte op bestaande terreinen optimaal is benut (onder meer door herstructurering) en het ruimtegebruik er is geïntensiveerd. In de toekomst zal het gebruik van de SER-ladder verplicht zijn.

In § 5.3 gaan we in op enkele richtlijnen die het Rijk hanteert om ervoor te zorgen dat er in gemeenten niet te weinig maar ook niet te véél ruimte wordt gereserveerd voor bedrijventerreinen.

In § 5.4 ten slotte, laten we aan de hand van ons casuonderzoek in Zuid-Holland en Overijssel zien hoe deze richtlijnen in de praktijk uitwerken.

5.1 Gemiste kansen in beleidsontwerp

Om duurzaam ruimtegebruik op bestaande en nieuw aan te leggen bedrijventerreinen te stimuleren, zijn in de afgelopen decennia diverse adviezen en beleidsvoorstellen opgesteld. Voorstellen voor beleid voor onder andere herstructurering, intensief ruimtegebruik en zorgvuldige ontwikkeling van nieuwe terreinen zijn alle gestrand. De afspraken over duurzaam ruimtegebruik, die het Rijk van plan was te maken met de decentrale overheden, zijn niet tot stand gebracht. We bespreken hieronder enkele van deze «gemiste kansen».

Toetsing van herstructureringsprogramma's en streekplannen

In het eerste *Actieplan herstructurering bedrijventerreinen* (EZ, 2002) was het plan opgenomen om de programma's die door (samenwerkingsverbanden van) gemeenten worden opgesteld voor de herstructurering van bedrijventerreinen, te laten toetsen door het Rijk. Met de invoering van (de verdergaande decentrale sturingsfilosofie van) de *Nota Ruimte* (VROM, LNV, VenW & EZ, 2005) is dit plan in de prullenbak verdwenen.

In de *Nota Ruimte* werd wel een ander instrument voorgesteld dat het Rijk zou kunnen toepassen in het kader van duurzaam ruimtegebruik. Dit betrof een toetsing (door het Ministerie van VROM) op voldoende ruimte-reservering voor bedrijventerreinen in streekplannen, waarbij rekening moest worden gehouden met onder meer zorgvuldig ruimtegebruik. Uiteindelijk is ook deze toets er niet gekomen.

Intensief ruimtegebruik

Een belangrijk element in het beleid gericht op intensivering van het ruimtegebruik, is het streven om nieuwe bedrijventerreinen zo veel mogelijk binnen het bestaande bebouwde gebied te realiseren. Dit streven

is in 2002 door het kabinet gekwantificeerd als: 50% bouwen binnen de grenzen van het bebouwde gebied van 1996. Daarvoor zouden «definitieve verstedelijkingsafspraken» worden gemaakt, waarbij voor bestaande en nieuwe bedrijventerreinen een ruimtewinst van 5–15% tot de mogelijkheden behoorde (VROM, 2002a). In de *Nota Ruimte* van 2005 is de ambitie gereduceerd tot 25–40% bouwen binnen de grenzen van het bebouwde gebied van 2000, met de aantekening dat de grenzen van 2000 nog gedefinieerd dienden te worden. Deze voorgenomen doelen hebben niet geleid tot (definitieve) afspraken met de provincies om ze te realiseren.

Verder liet het kabinet in 2002 een speciale werkgroep een advies opstellen over de mogelijkheden voor intensief ruimtegebruik.¹⁸ Eén van de voorstellen was om zowel bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen als bij de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen financiële prikkels in te bouwen om zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen. Ook zou moeten worden ingezet op bovengemeentelijke samenwerking. Het rapport van de werkgroep is opgenomen in het *Actieplan Bedrijventerreinen 2004–2008*, maar het heeft niet geleid tot instrumenten of afspraken met de andere overheden die het intensief ruimtegebruik bevorderen.

Ook de regeling Duurzame bedrijventerreinen, die van 1999 tot 2003 van kracht is geweest en die gericht was op de verduurzaming van bedrijventerreinen (milieuverbetering, zuinig ruimtegebruik), heeft geen blijvende resultaten opgeleverd. Uit de evaluatie van deze regeling blijkt dat de opgebouwde kennis niet is gebruikt voor de verbetering van zorgvuldig ruimtegebruik (Berenschot, 2004).

5.2 SER-ladder

De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in 1999 in een advies naar aanleiding van de *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid* (EZ, 1999) een denkkader gepresenteerd om invulling te geven aan het begrip duurzaam ruimtegebruik in relatie tot de functies bedrijvigheid, wonen en infrastructuur. We bespreken hieronder wat dit denkkader, de «SER-ladder», inhoudt en wat ermee is gedaan.

Oorspronkelijk SER-advies: drie volgtijdelijke stappen

De SER vindt dat een zorgvuldige besluitvorming over het ruimtegebruik in Nederland moet plaatsvinden, gelet op de rivaliserende ruimteclaims en gelet op de onomkeerbaarheid van veel ruimtelijke investeringen, zoals de aanleg van bedrijventerreinen. Het afwegingskader (de *SER-ladder*) gaat uit van drie stappen (SER, 1999):

1. Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om ruimteproductiviteit te verhogen.
3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is uitbreiding van ruimte voor de desbetreffende functie aan de orde.

De SER-ladder wordt in het advies omschreven als een volgtijdelijke, stapsgewijze aanpak (de drie «sporten»). Dit betekent dat pas nieuwe terreinen moeten worden aangelegd (stap 3), *nadat* de beschikbare ruimte optimaal is besteed door onder andere herstructurering (stap 1) en intensief gebruik van de ruimte (stap 2).

¹⁸ De werkgroep intensief ruimtegebruik is indertijd ingesteld in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW).

Interpretatie SER-ladder in Nota Ruimte (2005)

In de *Nota Ruimte* staat dat de SER-ladder een bruikbaar redeneerschema is om invulling te geven aan uitbreidingsmogelijkheden in het buitengebied in samenhang met opties binnen bestaand stedelijk gebied (VROM, LNV, VenW & EZ, 2005). Maar de SER-ladder is niet uitgewerkt in strakke criteria. Dit heeft tot gevolg dat het redeneerschema in diverse beleidsdocumenten verschillend wordt uitgelegd.

In de *Nota Ruimte* zelf is de volgtijdelijkheid van de stappen uit de SER-ladder bijvoorbeeld niet terug te vinden. De stappen worden er gepresenteerd als afzonderlijke aspecten «waaraan aandacht kan worden besteed bij de besluitvorming» over bedrijventerreinen. In de *Nota Ruimte* staat expliciet dat dit instrument *niet dwingend* is bij het maken van beleidskeuzes of het uitvoeren van beleid.

Interpretatie SER-ladder in Agenda 2008–2009

De Ministeries van VROM en van EZ geven in de *Agenda 2008–2009* (VROM & EZ, 2007) weer een andere invulling aan de SER-ladder. In deze interpretatie zijn de oorspronkelijke stappen 1 en 2 samengevoegd tot stap 2 («In behoefte voorzien door herstructurering en door intensivering in bestaand bebouwd gebied») en is daaraan voorafgaand een nieuwe stap 1 («nut en noodzaak bepalen») geformuleerd. De aanleg van nieuwe terreinen blijft in deze interpretatie gehandhaafd als stap 3.

Onduidelijkheden in SER-ladder

Uit het voorgaande blijkt dat de SER-ladder verschillend kan worden geïnterpreteerd. In de eerste plaats lijkt de volgtijdelijkheid van de drie stappen geen uitgemaakte zaak te zijn. Bovendien zijn er inhoudelijke onduidelijkheden:

- De rol van «goed beheer» is niet helder. In het *Actieplan 2002 en het Actieplan 2004–2008* wordt aangegeven dat goed beheer snelle veroudering op de bedrijventerreinen kan voorkomen. Goed beheer is dus een wezenlijke stap bij het vertragen c.q. beheersbaar houden van de veroudering op bestaande terreinen. Beheer kan dan opgevat worden als een onderdeel van stap 1. In het oorspronkelijke SER-advies luidde niet voor niets het eerste gedeelte van deze stap: «gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is voor een bepaalde functie». Echter, in alle beleidsdocumenten, waarin de SER-ladder wordt aangehaald, wordt stap 1 gelijk gesteld aan herstructurering.
- De rol van «intensivering» is niet duidelijk. In de Actieplannen wordt ook gestreefd naar intensief c.q. zorgvuldig ruimtegebruik. In de oorspronkelijke SER-ladder komt dit terug als een afzonderlijk stap 2. Maar de vraag is of intensiveren niet veeleer een onderdeel is van de herstructurering van verouderde terreinen en van de aanleg van nieuwe terreinen. Intensivering bij herstructurering wordt meestal in verband gebracht met de heruitgifte van het aantal hectares na de herstructurering. Behalve naar deze directe ruimtewinst zou ook gekeken moeten worden naar de *indirecte* ruimtewinst, namelijk het vasthouden van bedrijven op bestaande terreinen zodat er minder nieuwe terreinen nodig zijn.

Verplicht gebruik SER-ladder

De minister van VROM heeft aangegeven dat bij de reservering van ruimte voor bedrijvigheid (zowel binnen als buiten bestaand bebouwd gebied) uniforme toepassing van de SER-ladder nodig is. Dit zou op nationaal niveau gewaarborgd moet worden (VROM, 2008). De minister van VROM heeft in dit kader het voornemen om in een algemene maatregel van bestuur¹⁹ op te nemen dat de aanleg van nieuwe bedrijven-

¹⁹ Zoals aangegeven in § 1.2.3 biedt de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) die op 1 juli 2008 van kracht is geworden, het Rijk de mogelijkheid om door middel van een algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan de uitwerking van regionale en lokale bestemmingsplannen.

terreinen te allen tijde gemotiveerd dient te worden met gebruikmaking van de SER-ladder.²⁰ Er zijn hierover al afspraken gemaakt tussen de ministers van VROM en EZ, IPO en VNG. Vanaf welk moment het gebruik van de SER-ladder verplicht zal worden, is nog niet bekend.

5.3 Richtlijnen voor ruimtereservering

5.3.1 Behoefteramingen: de Bedrijfslocatiemonitor (BLM)

In hoeverre is de voorraad bedrijventerreinen voldoende voor het faciliteren van de bedrijvigheid in Nederland? Om die vraag te kunnen beantwoorden heeft het Rijk een ramingsystematiek ontwikkeld, de Bedrijfslocatiemonitor (BLM). In de BLM worden toekomstverkenningen gepresenteerd van de vraag naar «ruimte voor werken» in Nederland tot 2040 (CPB, 2005).

De vraag naar bedrijventerreinen wordt geraamd aan de hand van vier toekomst- c.q. groeiscenario's, die verschillende uitgangspunten hanteren voor de langetermijnontwikkeling van onder andere de economische groei en demografische kenmerken. De spreiding in de geraamde ruimtevrage is zeer groot: in het hoge groeiscenario (GE) is de ruimtevrage ruim vier keer zo groot als in het laagste groeiscenario (RC).

Tabel 2. Ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen aan de hand van vier scenario's (in hectares netto en bruto bedrijfsruimte)

Groeiscenario	Uitbreidingsvraag 2004–2020 (in hectares netto bedrijfsruimte)	Uitbreidingsvraag 2004–2020 (in hectares bruto bedrijfsruimte)
RC (Regional Community)	4 200	5 430
GE (Global Economy)	17 640	23 330
SE (Strong Europe)	9 180	12 090
TM (Transatlantic Market)	14 620	19 270

De BLM veronderstelt een lineair verband tussen werkgelegenheid en het ruimtebeslag van bedrijven. Verder wordt in de BLM uitgegaan van een voortzetting van het historische beleid. Beleid dat in de praktijk nog niet goed is doorgedrongen, zoals de SER-ladder, is daarin niet meegenomen.

5.3.2 Beleidskeuzes voor toepassing behoefteramingen

Het Rijk streeft ernaar dat zoveel mogelijk ruimte wordt gereserveerd om eventuele economische groei te kunnen faciliteren (VROM, LNV, VenW & EZ, 2005). Een richtsnoer dat de *Nota Ruimte* meegEEft aan de decentrale overheden is *maximaal reserveren* (voor de lange termijn) en *naar behoefte aanleggen*. De aanleg van bedrijventerreinen dient gebaseerd te zijn op een *realistische inschatting* van de vraag op de korte termijn. Over de inschatting van de lokale behoefte dient *regionale afstemming* plaats te vinden, zo schrijft de *Nota Ruimte* voor.

Het bovenstaande richtsnoer vertaalt zich in de keuze voor het hoogste BLM-groeiscenario voor voldoende ruimtereservering op de lange termijn voor bedrijventerreinen. Er is in de *Nota Ruimte* voor een hoog scenario gekozen om niet voor verrassingen te worden gesteld. Op basis daarvan gaat het Rijk ervan uit dat er nog ruim 23 000 hectare nieuwe terreinen nodig is in de periode 2004–2020 (EZ, 2004a).

²⁰ De minister heeft niet aangegeven welke interpretatie van de SER-ladder daarbij zal worden gehanteerd.

Voor de korte termijn vindt het Rijk het nodig dat er voldoende capaciteit beschikbaar is in de bestemmingsplannen. Zo geeft het *Actieplan 2004–2008* een *vuistregel* mee: twee maal de gemiddelde jaarlijkse vraag moet direct voor uitgifte beschikbaar zijn. Zes maal de gemiddelde jaarlijkse behoefte moet in bestemmingsplannen beschikbaar zijn om het direct uitgeefbare aanbod snel te kunnen aanvullen. Deze voorraad wordt in de praktijk ook wel de strategische reservering of «ijzeren voorraad» genoemd (Stogo, 2007a).

5.3.3 Ruimtereservering op decentraal niveau: toetsing aan streekplan en structuurvisie

In de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die tot juli 2008 van kracht was, was geregeld dat provincies streekplannen opstellen met daarin (onder meer) een globale aanduiding van de voor bedrijventerreinen gereserveerde ruimte. De streekplannen vormden de grondslag voor gemeentelijke bestemmingsplannen, waarin (onder meer) aan bepaalde kavels de functie van bedrijventerrein werd toegewezen. In de oude WRO was vastgelegd dat gemeenten hun ontwerpbestemmingsplannen door de provincie moesten laten toetsen aan het streekplan.

Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden.²¹ Rijk, provincies en gemeenten stellen in de toekomst ieder een structuurvisie op, die de planologische kernbeslissing van het Rijk, het streekplan van de provincie en het structuurplan van de gemeente zal gaan vervangen. De structuurvisie is een strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Rijk, provincie en gemeente worden geacht hun structuurvisies door bestuurlijk overleg op elkaar af te stemmen. Beleidsdoelen uit de structuurvisies moeten in gemeentelijke bestemmingsplannen worden gerealiseerd.

In de nieuwe situatie moeten gemeenten zich ervan vergewissen dat een voorgenomen bestemmingsplanwijziging binnen de structuurvisie past. Bijvoorbeeld, is er op betreffende plek rekening gehouden met beoogde vorm van bedrijvigheid? Anders dan in de oude situatie wordt het gemeentelijk bestemmingsplan niet meer goedgekeurd door de provincie. Een provincie kan wel een provinciale ruimtelijke verordening opstellen waarin de mogelijkheden voor nieuwe bedrijventerreinen afhankelijk worden gemaakt van herstructurering van bestaande. En het Rijk kan door middel van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) een aanwijzing geven bij het wijzigen van bestemmingsplannen.

Omdat de nieuwe Wro recent is ingevoerd, kan nog niets worden gezegd over de werking van deze wet. Wel kunnen nu al enkele kanttekeningen bij de wet worden geplaatst. Zo is de vraag gerechtvaardigd of de provincies wel vooraf een goede inschatting kunnen maken van de randvoorwaarden waarbinnen de gemeentelijke ruimtelijke ontwikkelingen moeten passen. Daarnaast dringt zich de vraag op wat in de praktijk de waarde zal blijken te zijn van het instrument van de ruimtelijke verordening, dat provincies mogen inzetten. Dit instrument lijkt voornamelijk als vangnet te zijn bedoeld, dat gezien de huidige bestuurlijke omgang tussen de overheidslagen niet lichtvaardig zal worden ingezet.

²¹ Staatsblad 2008, 227.

5.4 Werking in de praktijk

Hoe werken de richtlijnen die het Rijk hanteert om ervoor te zorgen dat er op lokaal niveau niet te weinig maar ook niet te véél ruimte wordt gereserveerd voor bedrijventerreinen, nu in de praktijk uit? We hebben dit beoordeeld aan de hand van evaluatieonderzoek van het Rijk zelf en aan de hand van ons eigen onderzoek in Zuid-Holland en Overijssel.

5.4.1 Toets op duurzaam ruimtegebruik

De Ministeries van VROM en van EZ hebben voor het programma «Mooi Nederland» (waarvan de herijking van het bedrijventerreinenbeleid een onderdeel is; zie § 1.1) door adviesbureau Royal Haskoning laten onderzoeken hoe de provincies het concept van de SER-ladder in de praktijk hebben opgepakt (Van Dinteren et al., 2007). Het gebruik van de SER-ladder wordt op dat moment niet dwingend opgelegd.²² In het rapport wordt vastgesteld dat in ongeveer een kwart van de provincies de SER-ladder als uitgangspunt wordt genomen. In nog een kwart van de gevallen kan op grond van de teksten in streekplannen worden gesteld dat impliciet naar de SER-ladder wordt verwezen. Enkele provincies/regio's geven aan dat het Rijk op dit punt niet echt heeft zorggedragen voor de doorwerking van het concept. De geringe bekendheid van het concept SER-ladder bij provincies is vooral een probleem omdat de provincies in de *Nota Ruimte* een zwaardere aangezette verantwoordelijkheid voor de toetsing op duurzaam ruimtegebruik hebben gekregen. Als de provincies niet adequaat bewaken dat gemeenten (in regionaal verband) de SER-ladder toepassen, kan dat zorgen voor een grotere groei van lokale bedrijventerreinen dan noodzakelijk is.

Uit hetzelfde rapport (Van Dinteren et al., 2007) komt naar voren dat er geen streng toezicht is op het doorwerken van de beleidsuitgangspunten van de SER-ladder. Provincies maken in de meeste gevallen in de beleidsstukken niet duidelijk hoe ze samen met de gemeenten willen komen tot een zorgvuldiger gebruik van de ruimte.

De provincie Overijssel heeft ons desgevraagd laten weten dat zo'n toetsing in de praktijk lastig is. Gemeenten moeten in de onderbouwing van hun bedrijventerreinvisie onder meer ingegaan op de kwaliteit van bedrijventerreinen, maar het is moeilijk om te beoordelen wat onder de kwaliteit van bedrijventerreinen moet worden verstaan.

In het rapport van Royal Haskoning wordt verder geconstateerd dat nauwelijks sprake is van een gerichte controle op de ruimtelijke kwaliteit die op de bedrijventerreinen wordt gerealiseerd. Provincies bleken ook weinig gebruik te maken van de wettelijke instrumenten op het gebied van de ruimtelijke ordening, anders dan het toetsen van de bestemmingsplannen aan het provinciaal beleid.

5.4.2 Afstemming landelijke en decentrale ruimtereservering

Landelijke ontwikkeling

Het huidige kabinet heeft onlangs vastgesteld dat de decentrale verantwoordelijkheidsverdeling en de keuze van het Rijk voor het hoogste groeiscenario ertoe heeft geleid dat provincies en gemeenten bij het reserveren van ruimte voor nieuwe terreinen uitgaan van de hoogste groeiramingen, zónder dat duurzaam (zorgvuldig, intensief) ruimtegebruik of actuele kortere termijnbehoefte daarbij een zwaarwegende rol speelt (VROM & EZ, 2007). Doordat de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen royaal wordt geraamd, ontstaat er alle ruimte voor de decentrale

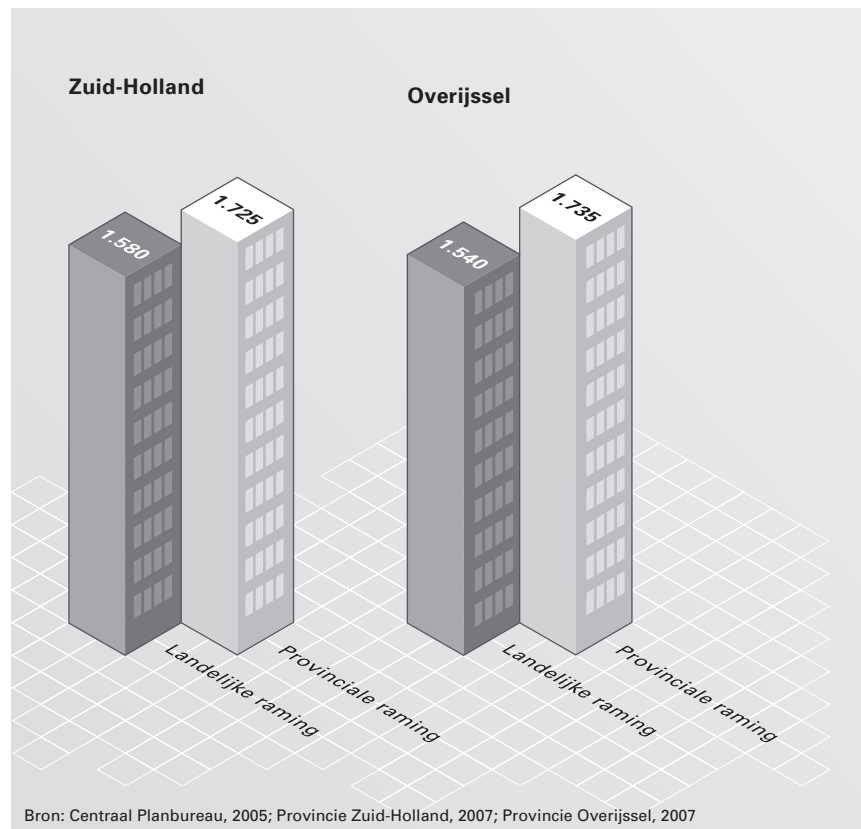
²² In de toekomst zal het gebruik van de SER-ladder wel verplicht zijn (zie § 5.2).

uitvoerders om ook royaal nieuwe terreinen aan te leggen. De *Nota Ruimte* kent weliswaar de restrictie dat nieuwe terreinen gerealiseerd moeten worden aan de hand van de actuele behoefte, maar de praktijk wijst toch uit dat de meeste provincies en gemeenten zich ook bij de realisatie baseren op de hoogste raming (RPB, 2007a; VROM & EZ, 2007). Deze situatie kan negatieve gevolgen hebben. Door het ruime aanbod van nieuwe terreinen kan de concurrentiepositie van verouderde bedrijventerreinen verder verslechteren en dat bemoeilijkt weer de herstructurering. Wij zullen deze ontwikkeling hierna illustreren aan de hand van de situatie in de door ons onderzochte provincies.

Praktijkverkenning

Op grond van de ramingen uit de Bedrijfslocatiemonitor (zie § 5.3.1) heeft het Rijk voor alle provincies doelstellingen vastgelegd betreffende de hoeveelheid te reserveren ruimte voor bedrijventerreinen. Desondanks blijken de door in ons onderzoek betrokken provincies (Zuid-Holland en Overijssel) in de praktijk een aangepaste c.q. eigen rekenmethode²³ te gebruiken, op basis waarvan zij hun provinciale doelen tot en met 2020 hebben geformuleerd. De aangepaste methodiek sluit volgens onze gesprekspartners beter aan op hun lokale economische structuur. In beide provincies resulteert de eigen inschatting van de vraag in een hogere uitkomst dan de landelijke raming (zie figuur 11).

Figuur 11 **Ramingen van de vraag naar ruimte voor bedrijventerreinen**
Landelijke versus provinciale ramingen van het maximaal aantal benodigde hectares voor de periode 2004-2020



²³ De provincie Zuid-Holland hanteert haar eigen hoogste (GE-) groeiscenario uit de BLM. De provincie Overijssel gebruikt de methode van trendextrapolatie, waarbij wordt uitgegaan van een voortzetting van de gemiddelde jaarlijkse uitgifte in het verleden.

De provincie Zuid-Holland heeft voor de periode 2004 tot 2020 1 725 hectare geraamd, exclusief zeehavens en bovenregionale vraag (Provincie Zuid-Holland, 2007). Als we deze raming vergelijken met de vanuit landelijk perspectief benodigde reservering van 1 580 hectare exclusief zeehavens dan is de provinciale raming 145 hectare hoger.

Voor de provincie Overijssel komt de prognose voor de periode 2004–2020 uit op maximaal 1 735 hectare (Provincie Overijssel, 2007).²⁴ Landelijk was voor dezelfde periode een maximale reservering opgesteld van 1 540 hectare. De maximale prognose van de provincie is over een vergelijkbare periode 195 hectare hoger dan de landelijke raming. Verder valt het op dat Overijssel net zo'n grote behoeftevraag heeft als de in economisch opzicht grotere provincie Zuid-Holland.

Opmerkelijk is dat de provinciale ramingen van de vraag nooit tussentijds zijn geactualiseerd aan de hand van de aantallen bedrijventerreinen die in de jaren 2004–2007 zijn aangelegd.

De ramingen van de vraag voor de periode 2004–2020 hebben de provincies vervolgens gebruikt om het aanbod aan bedrijventerreinen te plannen (zie figuur 12 op de volgende pagina).²⁵

In Zuid-Holland is in 2007 rekening gehouden met een gepland aanbod van 1 720 hectare droog terrein. Hiervan bestaat 1 020 hectare uit «hard» en 700 hectare uit «zacht» aanbod van bedrijventerreinen (Provincie Zuid-Holland, 2007). Het harde aanbod omvat alle beschikbare terreinen in (ontwerp-)bestemmingsplannen; het zachte aanbod betreft terreinen die nog niet in een (ontwerp-)bestemmingsplan zijn opgenomen. In Overijssel bestaat in 2008 het geplande aanbod van 1 715 hectare uit 950 hectare aan harde en 765 hectare aan zachte plannen. In beide provincies is dus in 2007–2008 de realisatie van ruim de helft van het aanbod (respectievelijk 1 020 en 950 hectare) al ingepland.

Uit een recente inventarisatie blijkt dat van de 765 hectare zachte plannen in Overijssel zich reeds 270 hectare in de pijplijn bevindt, dat wil zeggen dat de plannen al een zekere mate van hardheid hebben. Naast de zachte plannen van 765 hectare hebben de gemeenten 325 hectare aan zeer zachte plannen (niet afgebeeld in de figuur), waarover nog geen enkele uitspraak is gedaan.

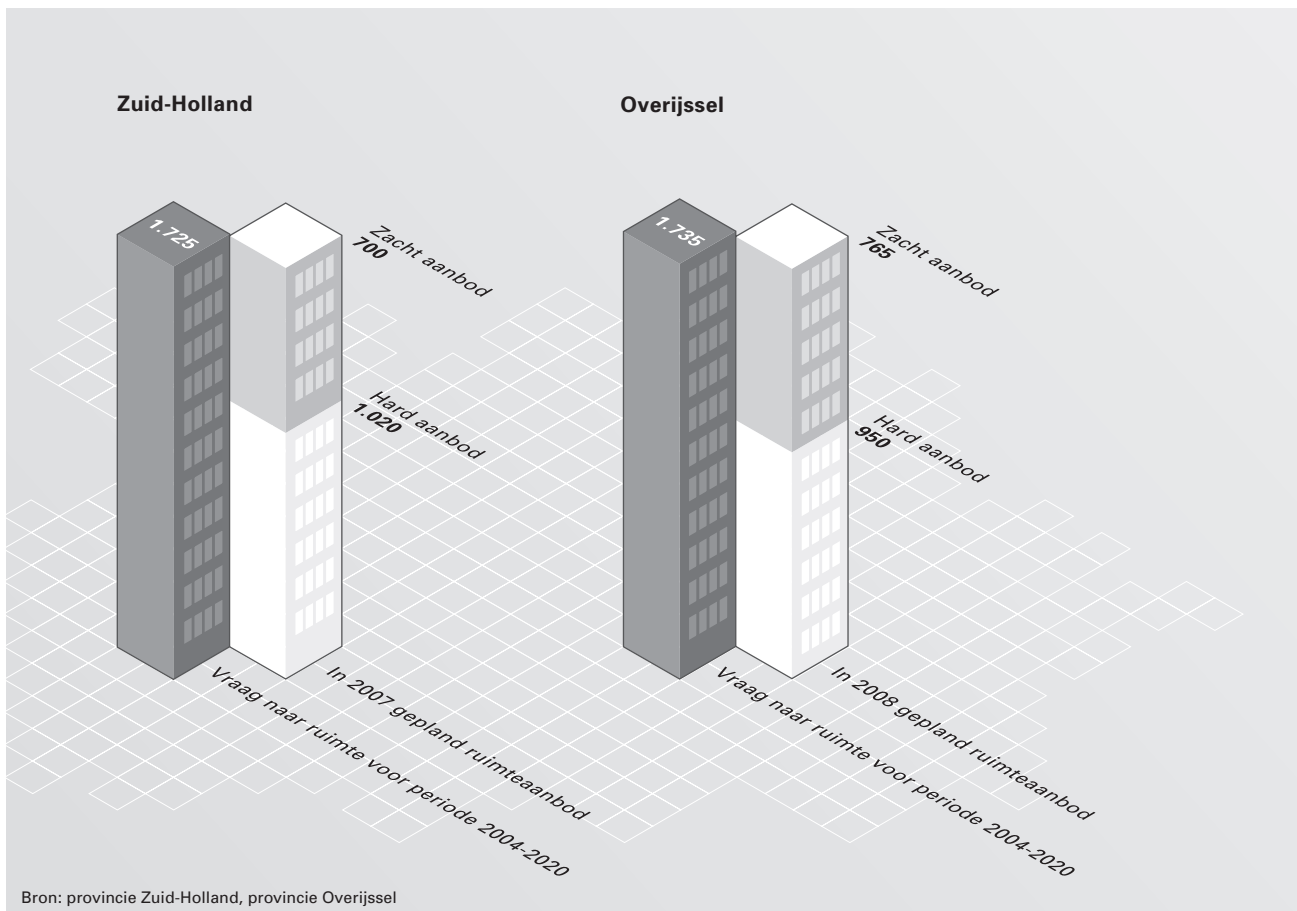
Om het aanbod van bedrijventerreinen voldoende te laten te zijn, schrijft het Rijk voor tijdig te beginnen met de voorbereiding van nieuwe werklocaties door rekening te houden met een zogenaamde strategische voorraad.

De provincies Zuid-Holland en Overijssel houden inderdaad een strategische voorraad aan. Echter, de inschatting van deze voorraad maakt geen deel uit van de geraamde ruimtevrage, maar wordt als een extra vraag bovenop de gemaakte prognoses beschouwd. Zuid-Holland hanteert een bandbreedte van drie tot vijf keer de gemiddelde jaarlijkse ruimtevrage, zijnde 300 tot 600 hectare (Provincie Zuid-Holland, 2007). Overijssel hanteert een periode van vijf jaar van de gemiddelde uitgiftetempo als strategische voorraad (Provincie Overijssel, 2007). Dit komt neer op een bandbreedte van 380 tot 510 hectare.

²⁴ We hebben deze hoeveelheid afgeleid uit het streekplan van de provincie Overijssel.

²⁵ Overigens zijn de reserveringen van de vraag en het aanbod beleidsarm. Dat wil zeggen dat geen rekening is gehouden met effecten van beleid die de ruimtevrage beïnvloeden, zoals onttrekking door transformatie en ruimtewinst bij herstructurering. Ook is de bovenregionale vraag, die substantieel kan zijn, niet meegenomen.

Figuur 12 **Gepland aanbod van ruimte voor bedrijventerreinen in Zuid-Holland en Overijssel**
In hectares, afgezet tegen de vraag naar ruimte



5.4.3 Doorwerking lagere groeiscenario na 2008

Naar aanleiding van de «verrommelingsdiscussie» en het in dat kader opgestarte programma «Mooi Nederland» (zie § 1.1) heeft het Rijk in december 2007 gekozen voor een lager groeiscenario, namelijk het «Transatlantic Market»-groeiscenario (zie § 5.3.1). In de *Agenda bedrijventerreinen 2008–2009* (VROM & EZ, 2007) is de behoefte aan bedrijventerreinen (inclusief zeehaventerrein) op basis van dit scenario bijgesteld van circa 17 500 naar circa 14 500 hectare in de periode 2004–2020. De keuze voor het Transatlantic Market-scenario dient als extra prikkel en uitgangspunt om op decentraal niveau zuinig met de schaarse ruimte om te springen.

Een recente doorrekening door het Ruimtelijk Planbureau (2007a) leert dat de ruimtebehoefte van 14 500 hectare in de periode 2004–2020 opgevuld zou kunnen worden met de volgende onderdelen:

1. 1 500 hectare al in 2004 en 2005 gerealiseerde terreinen;
2. 10 300 hectare hard aanbod aan bedrijventerreinen (bestaande uit terstond uitgifbare bestaande terreinen en harde plannen waarbij de ontwerpplanfase van het bestemmingsplan is doorlopen in 2006);

3. 2 700 hectare geraamde ruimtebehoefte die nog met beleid beïnvloedbaar is.²⁶

Volgens de *Agenda 2008–2009* (VROM & EZ, 2007) inventariseert de door het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) en het Ministerie van VROM beheerde *Nieuwe Kaart van Nederland* nog eens 12 000 hectare aan plannen die in de pijplijn zitten, maar nog niet de wettelijke procesgang hebben doorlopen, de zogenaamde zachte plannen. Wanneer alle zachte plannen werkelijk gerealiseerd zouden worden, voldoen deze gezamenlijk ruimschoots aan de behoefteeraming uit de *Nota Ruimte*. Het Ruimtelijk Planbureau laat zien dat bij het uitgangspunt van het Transatlantic Market-scenario voor de periode 2021 tot 2040 zelfs sprake is van een daling van de ruimtevrage naar bedrijventerreinen. De voorspelde daling heeft geen effect als al vóór 2020 het geplande aanbod aan bedrijventerreinen wordt ontwikkeld.

Onze praktijkverkenning laat zien dat de decentrale uitvoeringspraktijk nog ver weg af staat van de landelijke wens tot terugdringing van het aantal bedrijventerreinen. Als de provincies Zuid-Holland en Overijssel voortaan uitgaan van een Transatlantic Market-groei-scenario, zullen zij (en hun gemeenten) de plannen voor nieuwe bedrijventerreinen behoorlijk naar beneden moeten bijstellen. Voor Zuid-Holland zou het een afname betekenen van 575 hectare en voor provincie Overijssel een afname van 405 hectare.²⁷ Hierbij moet opgemerkt worden dat op landelijk niveau nog niet duidelijk is welk scenario elke provincie gaat hanteren. Het Rijk heeft toegezegd om hierover per provincie afspraken te maken, om zo te komen tot provinciale maatwerkramingen die binnen het Transatlantic Market-groei-scenario passen (VROM, 2008).

5.4.4 Regionale afstemming

Om de behoeftevrage en het aanbod van terreinen in kwantitatieve en kwalitatieve zin duurzamer op elkaar aan te laten sluiten, is afstemming binnen de regio gewenst. De SER had in 2004 bij haar advies bij de *Nota Ruimte* al aangegeven dat optimale locaties voor bedrijvigheid niet binnen de gemeentegrenzen moeten worden gezocht maar in regionale verbanden (SER, 2004). Maar er is weinig sprake van regionale afstemming. Het gemeentelijk beleid is vooral gericht op het accommoderen van de lokale groei, het belang van lokale werkgelegenheid en de inkomsten uit grondopbrengsten. De bedrijvigheidsgroei bestaat volgens gemeenten die wij hebben gesproken ook hoofdzakelijk uit lokale groei, zodat regionale afstemming weinig nut zou hebben.

Provincies zien wel de noodzaak van regionale samenwerking, maar deze samenwerking heeft een vrijblijvend karakter. De VROM-Raad heeft in 2006 vastgesteld dat er wel regionale visies komen, maar dat de samenwerking stagneert bij de uitvoering (VROM-Raad, 2006). Slechts in sommige gevallen slaagt de uitvoering wel. Een voorbeeld daarvan is de totstandkoming van het XL Businesspark bij Almelo, waarvoor de afspraak is gemaakt dat bedrijven die meer dan 2 hectare nodig hebben, zich daar te laten vestigen. Vier omliggende steden hebben zich gecommitteerd aan deze afspraak. Het blijft evenwel zo dat bedrijven niet gedwongen kunnen worden om naar een bepaald terrein toe te gaan. Ze kunnen ervoor kiezen om zich toch in kleinere gemeenten te vestigen, die geen partner zijn van XL Businesspark.

²⁶ Deze conclusie van het Ruimtelijk Planbureau is gebaseerd op de aanname dat de SER-ladder niet toepasbaar is op harde plannen. Over de mate waarin harde plannen kunnen worden gewijzigd, bestaat nog onduidelijkheid.

²⁷ Bij het Transatlantic Market-scenario zou het voor Zuid-Holland betekenen dat de raming voor 2004 tot en met 2020 moet afnemen met in totaal 575 hectare. De provinciale raming van Zuid-Holland komt uit op 1 725 hectare en de Transatlantic Market-raming op 1 150 hectare (1 725–1 150 = 575). De provinciale raming van Overijssel is 1735 hectare en de Transatlantic Market-raming is 1 330 hectare (1 735–1 330 = 405).

In een van de provincies die in ons onderzoek was betrokken is een regionaal programmeringsoverleg dat de provincie van de grond probeerde te krijgen, gestrand. De onderzochte provincie vindt het ook uitermate ingewikkeld hoe ze een betrouwbare prognose kan maken van de behoefte aan ruimte voor bedrijvigheid als iedere gemeentelijke kern zijn lokale bedrijvigheid moet kunnen blijven opvangen. Het is lastig om te bepalen waar het omslagpunt ligt tussen de lokale bedrijvigheid en een bedrijf dat te groot is geworden voor de kern waarin het is gevestigd.

De in ons onderzoek betrokken lokale bestuurders die economische ontwikkeling en bedrijventerreinenbeleid in hun portefeuille hebben, geven aan dat ze de gereserveerde ruimte voor bedrijventerreinen ook daadwerkelijk nodig hebben voor het stimuleren van de bedrijvigheid. Het werkgelegenheidsbelang weegt zwaar voor gemeente(besturen), waardoor ze veel in het werk zullen stellen om bedrijven binnen de gemeente te accommoderen. Gemeenten worden bovendien gestimuleerd tot uitgifte van nieuwe terreinen door het feit dat de grondopbrengsten inkomsten genereren.

Deze bijlage bevat een verkorte weergave van de methodologische verantwoording zoals die is opgenomen op onze website (www.rekenkamer.nl). Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende werkzaamheden verricht.

Gegevensverzameling

We hebben gebruikgemaakt van beleidsinformatie van betrokken actoren (beleidsnota's, actieplannen, Kamerstukken enzovoort), rapporten, studies, evaluaties, monitorgegevens en dergelijke (van onder meer het Ruimtelijk Planbureau, het Centraal Planbureau, Arcadis, ETIN en Stogo). Verder hebben we gesprekken gevoerd en interviews gehouden met betrokken actoren, zoals beleidsmakers op de Ministeries van EZ en van VROM, bij provincies en gemeenten en bij (provinciale) ontwikkelingsmaatschappijen. Ook hebben we met experts gesproken van onderzoeksinstellingen (onder meer Ruimtelijk Planbureau, Stogo, Stec Groep).

Praktijkverkenningen

Aan de hand van twee concrete herstructureringsprojecten heeft een verdieping van het onderzoek plaatsgevonden. Zo hebben we inzicht verkregen in processen die van belang zijn bij de uitvoering van het herstructureringsbeleid. Op basis van overzichten van bedrijventerreinen die ons zijn aangeleverd door de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Overijssel, en op basis van gesprekken met betrokken medewerkers van deze provincies, hebben we gekozen voor het nader onderzoeken van herstructureringsprojecten in Almelo en Dordrecht.

We hebben een beschrijving van de lokale situatie gemaakt aan de hand van kaarten, waarbij we gebruikgemaakt hebben van geografische informatiesystemen (GIS). Dit onderdeel is uitgevoerd door de Stec Groep. De gegevens zijn afkomstig uit IBIS, het Landelijk Informatie Systeem Arbeidsorganisaties (LISA) en een terreinschouw. Daarbij is aan de hand van een checklist een aantal eigenschappen van bedrijventerreinen in de betrokken gemeenten vastgesteld, zoals de verouderingsstaat, de omvang en aard van leegstand, het bebouwingspercentage en de gemiddelde bouwhoogte van bestaande bedrijfsgebouwen.

Een andere bron van gegevens zijn dossiers en interviews met betrokkenen: gemeenteambtenaren, wethouders, medewerkers van provincies, gedeputeerden, ondernemers. Bij de gesprekken hebben we gebruikgemaakt van een uitgebreide vragenlijst, gericht op het vinden van verklaringen voor knelpunten in de uitvoeringspraktijk van het herstructureringsbeleid. Daarbij zijn principes van Tripod Beta toegepast, een instrument voor incidentenanalyse.

BIJLAGE 2**GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
BGV	Bedrijfsgerichte gebiedsverbetering
BLM	Bedrijfslocatiemonitor
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
dB(A)	decibel (adjusted); eenheid van geluidsdruk
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
GE	Global Economy (een bepaald groeiscenario)
GIS	Geografisch Informatiesysteem
GSB	Grotestedenbeleid
IBIS	Integraal Bedrijventerreinen Informatiesysteem
LISA	Landelijk Informatie Systeem Arbeidsorganisaties
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MDW	Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit
PPC	Provinciale planologische commissie
RC	Regional Community (een bepaald groeiscenario)
ROM	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij
RPB	Ruimtelijk Planbureau
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SE	Strong Europe (een bepaald groeiscenario)
SER	Sociaal-Economische Raad
TIPP-regeling	Regeling tender investeringsprogramma's provincies
THB	Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen
TM	Transatlantic Market (een bepaald groeiscenario)
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wgh	Wet geluidhinder
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (vervallen per juli 2008)
Wro	Wet ruimtelijke ordening (van kracht sinds 1 juli 2008)

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006). *Goed bestuur tussen publiek en privaat; Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving*. Achtergrondstudie. Den Haag: eigen beheer.

AZ (2007). *Samen werken samen leven; Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011*. Den Haag: Koninklijke De Swart.

Arcadis & Stec Groep (2005). *IBIS werklocaties 2005; De stand in planning en uitgifte van bedrijventerreinen 1 januari 2005*. In opdracht van het Ministerie van VROM. Den Haag: eigen beheer.

Arcadis & Stec Groep (2006). *IBISwerklocaties; De stand in planning en uitgifte van bedrijventerreinen 1 januari 2006 en de uitgifte in 2005*. In opdracht van het Ministerie van VROM. Den Haag: eigen beheer.

Arcadis & Stec Groep (2007). *IBIS werklocaties; De stand in planning en uitgifte van bedrijventerreinen 1 januari 2007 en de uitgifte in 2006*. In opdracht van het Ministerie van VROM. Den Haag: eigen beheer.

Berenschot (2004). *Evaluatie van de beleidsinstrumenten voor bedrijventerreinen: STIREA, TIPP EN DBT*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

CBS (2001). *Veroudering van bedrijventerreinen, Een structuur voor herstructurering*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2007). *Bodemgebruik in Nederland 2000–2003*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CPB (2002). *Bedrijfslocatiemonitor. De BLM: opzet en recente aanpassingen*. Den Haag: Koninklijke De Swart.

CPB (2005). *De vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040. Bedrijfslocatiemonitor. No 59*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB, RPB & SCP (2004). *Ex ante toets Nota Ruimte*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

DHV (2007). *Betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering bedrijventerreinen; Inventarisatie (deel 1); Advies (deel 2)*. Den Haag: DHV Groep BV.

Dinteren, J. van, A. Posthuma & B. Bruin (2007). *Regionaal bedrijventerreinenbeleid; Een inventarisatie*. Nijmegen: Royal Haskoning.

Drechtsteden (2007a). *Atlas Bedrijventerreinen Drechtsteden; Samen stad aan het water*. Dordrecht: eigen beheer.

Drechtsteden (2007b). *De Drechtse Poort; Bedrijventerreinenstrategie voor de Drechtsteden*. Dordrecht: eigen beheer.

Drechtsteden (2007c). *Uitvoeringsstrategie Bedrijventerreinen; Uitvoeringsstrategie Bedrijventerreinen voor de Drechtsteden*. Dordrecht: eigen beheer.

EZ (1995). *Ruimte voor de regio's, Ruimtelijk-economisch beleid tot 2000*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 060, nr. 1 (bijlage). Den Haag: Sdu.

EZ (1999). *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid; Dynamiek in Netwerken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 570, nr. 1 (bijlage). Den Haag: Sdu.

EZ (2002). *Kwaliteit wint terrein; Actieplan herstructurering bedrijventerreinen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 324, nr. 1. Den Haag: Sdu.

EZ (2004a). *Actieplan bedrijventerreinen 2004–2008; Samenwerken aan uitvoering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XIII, nr. 46 (bijlage). Den Haag: Sdu.

EZ (2004b). *Besluit van 26 november 2004, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies ten behoeve van de herstructurering van bedrijventerreinen van belang voor de ruimtelijk economische hoofdstructuur (Besluit subsidies Topprojecten herstructurering bedrijventerreinen)*. Staatsblad 2004, 629. Den Haag: Sdu.

EZ (2004c). *Jaarverslag van het Ministerie van EZ 2003 (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 28. Den Haag: Sdu.

EZ (2004d). *Pieken in de Delta; Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 697, nr. 1 (bijlage). Den Haag: Sdu.

EZ (2006) *Voortgang actieplan bedrijventerreinen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XIII, nr. 35 (bijlage). Den Haag: Sdu.

EZ (2008a). *Landschapsontwikkeling; Instelling Task Force (her)ontwikkeling bedrijventerreinen*. Brief van de minister van EZ. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 253, nr. 3. Den Haag: Sdu.

EZ (2008b). *Wetsvoorsteltijdelijke regels voor experimenten met een gebiedsgerichte bestemmingsheffing ten behoeve van aanvullende activiteiten van samenwerkende ondernemers mede in het publiek belang (Experimentenwet BGV-zones)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 430, nr. 1. Den Haag: Sdu.

EIB (2007). *Bedrijventerreinen in vogelvlucht*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.

Gemeente Almelo (2004). *Bedrijvigheidsnota*. Almelo: eigen beheer.

Gemeente Almelo (2004). *Mastervisie Almelo*. Almelo: eigen beheer.

Gemeente Almelo (2005). *Revitalisering van terreinen voor bedrijven; De Mastervisie van Almelo*. Almelo: eigen beheer.

Gemeente Almelo (2007a). *Projectplan Herontwikkeling Havengebied Almelo; Fase 1 Delen Dollegoor en Slachthuisakade overig*. Almelo: eigen beheer.

Gemeente Almelo (2007b). *Havengebied Almelo Masterplan*. Almelo: eigen beheer.

Gemeente Dordrecht (2007). *Masterplan Revitalisering Zeehavengebied Dordrecht*. Dordrecht: eigen beheer.

Inbo (2003). *Ruimtemeter; Methodiek ruimtewinst Provincie Utrecht*. Woudenberg: Inbo Adviseurs.

Provincie Flevoland (2000). *Handreiking Duurzame kwaliteit op bedrijventerreinen*. Zwolle: eigen beheer.

Provincie Overijssel (2007). *Streekplan Overijssel 2000+ met wijzigingen tot januari 2007; Plannen voor Ruimte, Water en Milieu*. Zwolle: eigen beheer.

Provincie Overijssel (2008). *Pilot Kwaliteitsmeting Bedrijventerreinen; Definitieve sterrenkwalificatie Kwaliteitsscan Bedrijventerreinen op 4 terreinen in Overijssel*. Zwolle: eigen beheer.

Provincie Zuid-Holland (2007). *Actieprogramma Ruimte voor Economie 2007–2011; Beleidskader en instrumenten*. Den Haag: eigen beheer.

Rekenkamer Dordrecht (2006). *Dordtse Dromen; Onderzoek effectiviteit van het economisch beleid*. Dordrecht: eigen beheer.

RPB (2007a). *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

RPB (2007b). *Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

SER (1999). *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*. Advies 99/17. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2004). *Advies bij de Nota Ruimte*. 04/08 Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Stogo (2007a). *Het onderbouwen van nut en noodzaak van bedrijventerreinen*. Utrecht: eigen beheer.

THB (2008a). *Tussenrapportage Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen*. Brief d.d. 10 april 2008 aan de ministers van EZ en VROM. Kenmerk THB 2008.08.

THB (2008b). *Kansen voor kwaliteit; een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. 's-Hertogenbosch: BiblioVanGerwen.

VROM (1999). *Startnota Ruimtelijke Ordening 1999*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 391, nr. 1 (bijlage). Den Haag: Sdu.

VROM (2002a) *Planologische Kernbeslissing Vijfde Nota ruimtelijke ordening, deel 3: kabinetsstandpunt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 578, nr. 5. Den Haag: Sdu.

VROM (2002b). *Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 667, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VROM (2007a). *Landschapsontwikkeling/Nota Ruimte «verrommeling»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 253/29 435, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VROM (2007b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van VROM (XI) voor het jaar 2007. Prioriteiten VROM kabinetsperiode 2007–2011. Programma «Mooi Nederland»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XI, nr. 88. Den Haag: Sdu.

VROM (2007c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van VROM (XI) voor het jaar 2008; Voorstel van wet en Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 hoofdstuk XI, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

VROM (2008). *Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008. 31 500, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VROM & EZ (2007). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van VROM (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2008/ Nota Ruimte. Agenda voor 2008–2009 herijking aanpak bedrijventerreinen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XI/29 435, nr. 73. Den Haag: Sdu.

VROM, LNV, VenW & EZ (2005). *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*. Aangepast kabinetsstandpunt (deel 3a) naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 435, nr. 154. Den Haag: Sdu.

VROM, LNV, VenW & EZ (2006). *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*. Tekst na parlementaire instemming (deel 4). Den Haag: eigen beheer.

VROM-Raad (2006). *Werklandschappen. Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*. Advies 053. Den Haag: eigen beheer.

Werkgroep Intensief ruimtegebruik op bedrijventerreinen (2002). *Verzameld werk*. Bijlage bij VROM & EZ (2002): *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers ter aanbieding rapport «Verzameld werk» van de werkgroep Intensief Ruimtegebruik op Bedrijventerreinen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 24 036, nr. 253. Den Haag: Sdu.