

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2007

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2007

Hierbij geven we u onze gezamenlijke reactie op het advies «Werklandschappen, een regionale strategie voor bedrijventerreinen» van de VROM-Raad, d.d. 29 juni 2006. Daarnaast gaan we in deze brief nader in op enkele specifieke punten die door de Kamer naar voren zijn gebracht tijdens de behandeling van de begroting van VROM op 12 december 2006¹. Diverse woordvoerders hebben gesproken over het onderwerp bedrijventerreinen. De heren Van der Ham van D66, Jansen van de SP, Van der Staay van de SGP hebben kritiek op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en verpaupering van bestaande terreinen. Zij stellen dat er te veel nieuwe terreinen komen. Ook de heer Duyvendak van GroenLinks vraagt extra aandacht voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

Het advies van de VROM-Raad

In het advies maakt de VROM-Raad een diepgaande en gedegen analyse van het vraagstuk. Naar de mening van de raad is de huidige wijze van planning van bedrijventerreinen in Nederland achterhaald. De monofunctionele, grootschalige uitlegterreinen langs de randen van de steden en snelwegen voldoen niet of nauwelijks aan de huidige kwaliteits- en duurzaamheidseisen die de samenleving stelt aan de inrichting van de ruimte. Bovendien geeft de huidige wijze van ontwikkeling en beheer onvoldoende antwoord op de veranderende aard, schaal en omvang van de marktvraag.

Het perspectief dat de VROM-Raad presenteert, bestaat uit een drieslag: een nieuwe manier van *denken*, een nieuwe *aanpak* en een nieuwe *rolverdeling*.

- I. De VROM-Raad spreekt over een andere denkwijze: integraal en vraaggericht. Afstappen van het concept bedrijventerreinen, primair aandacht voor herstructurering van bestaande terreinen, meer functiemenging en een betere informatievoorziening.

¹ Handelingen 2006–2007, nr. 25, pag. 1717–1727.

- II. Een andere aanpak: regionale samenwerking. Regionale verevening.
- III. Een andere rolverdeling: meer markt, andere overheid. Streven naar gezamenlijke arrangementen; overheden moeten de randvoorwaarden creëren door terugtrekking, regelgeving, subsidies e.d.; marktpartijen zouden ontwikkeling en beheer in één hand moeten nemen.

Het advies «*Werklandschappen*» komt op een moment dat er veel aandacht is voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Van diverse kanten komen signalen dat het huidige beleid op verschillende schaal-niveaus moet worden aangepast. De Stichting Natuur & Milieu heeft naar voren gebracht dat het tempo van aanleg van nieuwe bedrijventerreinen te hoog is in verhouding tot de vraag en dat het tempo van herstructurering te laag is¹.

Reactie van het kabinet

Vooraf willen wij kort de rolverdeling tussen de decentrale overheden en de rijksoverheid recapituleren. De Nota Ruimte en in navolging daarvan het Actieplan Bedrijventerreinen gaat uit van «decentraal wat kan, centraal wat moet». Dat betekent dat decentrale overheden aan zet zijn om te zorgen voor een adequate uitvoering van herstructurering van bestaande en planning van nieuwe bedrijventerreinen, inclusief de landschappelijke inpassing. Generiek gesproken heeft het rijk een faciliterende rol. Specifiek is het rijk partner van decentrale overheden bij de realisatie van *Topprojecten bedrijventerreinen*, dat zijn te herstructureren of nieuw aan te leggen bedrijventerreinen die van nationale economische betekenis zijn.

Het kabinet merkt op, dat het – zoals aangegeven in de aan Uw Kamer in 2006 aangeboden *Voortgangsbrief over het Actieplan Bedrijventerreinen*² – reeds het nodige in gang gezet heeft. Het heeft een aantal generieke acties ondernomen, zoals onder meer de prijsvraag Architectuur op bedrijventerreinen om de kwaliteit van de terreinen te verbeteren. Volgens het Actieplan Bedrijventerreinen³ heeft het Ministerie van Economische Zaken zich ten doel gesteld tot 2012 3500 ha te herstructureren. Daartoe kent het Ministerie – naast de financiële impuls uit het Grote Steden Beleid (GSB) – een financieel instrument (de zogeheten Topper-regeling) voor bijdragen aan Topprojecten herstructurering. Zoals al in de brief over de voortgang over het Actieplan uiteengezet, verloopt de uitvoering van de Topprojecten herstructurering in het algemeen goed. In 2006 heeft het Ministerie aan 9 Topprojecten⁴ herstructurering een financiële bijdrage verleend. In totaal bedraagt de financiële rijksbijdrage aan Topprojecten herstructurering sinds 2004 ongeveer € 110 miljoen.

Het kabinet onderschrijft de denkrichting uit het VROM-Raad advies op hoofdlijnen. Voorop zij gesteld, dat een voldoende kwantitatief en kwalitatief aanbod van bedrijventerreinen essentieel is voor het realiseren van economische groei. Het is primair aan de decentrale overheden om te zorgen voor tijdige planning van bedrijventerreinen binnen de kaders die de Nota Ruimte daarvoor stelt. Ondertussen zijn er bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen een aantal signalen die nopen tot nadere bezinning op (de uitvoering van) het beleid. In de nieuwe *Uitvoeringsagenda Ruimte 2006–2008*⁵ zijn reeds enkele acties opgenomen inzake bedrijventerreinen.

In deze kabinetsreactie gaan wij in op vier zaken uit het advies die naar de mening van het kabinet centrale elementen vormen bij het vraagstuk van de bedrijventerreinen, te weten:

1. Tempo van herstructurering
2. Mate van regionale afstemming;
3. Mate van functiemenging;

¹ Persbericht van de Stichting Natuur en Milieu van 6 december 2006.

² Kamerstukken 2006–2007 30 800 XII, nr. 35.

³ Kamerstukken 2003–2004, 29 200 XII, nr. 46.

⁴ Hieronder vallen bijvoorbeeld de terreinen Chemelot in Sittard, Spaanse Polder in Schiedam en De Krochten in Breda. Het gaat over de gehele periode 2004–2008 om in totaal 28 bedrijventerreinen.

⁵ Kamerstukken 2006–2007, 29 435, nr. 174.

4. Meer betrokkenheid van de markt.

De problematiek van de landschappelijke inpassing van bedrijvenlocaties (de zichtlocaties langs de snelwegen) zal worden meegenomen in een aparte brief over hoe om te gaan met de kwaliteit van het landschap langs de snelwegen (de «panorama's»), die is toegezegd op 26 oktober jongstleden¹.

1. *Tempo van herstructurering*

De nationale opgave voor herstructurering bedraagt volgens de Nota Ruimte en het Actieplan Bedrijventerreinen 21 000 ha in de periode 2004–2020. Daarenboven is in deze plannen uitgegaan van een behoefte aan nieuwe terreinen van in totaal 23 000 ha². Voor de ontwikkelingen op langere termijn is het kabinet gestart met de monitoring van mogelijke effecten van bevolkingskrimp³. Ruimte is nodig voor bedrijven die elders ruimte moeten zoeken als gevolg van transformatie van bestaande terreinen tot gebieden met andere functies (wonen, kantoren, winkelen en recreatie). De vraag is daarom niet «herstructurering *of* nieuwe terreinen», maar «herstructurering *én* nieuwe terreinen» en wel zodanig dat het aanbod in kwantitatieve en kwalitatieve zin overeenstemt met de vraag en dat daarmee geen marktonevenwichtigheden en onnodige druk op open landschappen ontstaan. We zien echter dat veel gemeenten om een aantal redenen terugschrikken voor de forse inspanningen die nodig zijn bij herstructurering. Daarnaast zien wij een forse groei van nieuwe bedrijventerreinen. Het is om meerdere redenen⁴ van belang dat bij het voldoen aan de marktvaart meer accent komt te liggen op herstructurering.

Het kabinet heeft zoals gezegd inspanningen geleverd voor facilitering van decentrale overheden bij Topprojecten. Maar naast de Topprojecten moeten de decentrale overheden ook extra inspanningen leveren om het tempo van de herstructurering van andere bestaande terreinen te versnellen. Herstructurering van bedrijventerreinen moet op hun agenda een *hogere prioriteit* krijgen. Zij zullen (meer) inspanningen moeten leveren om voldoende draagvlak te genereren voor de uitvoering van herstructureringsprojecten.

Herstructurering is een ingewikkelde opgave. In de eerste plaats omdat daarbij tal van belanghebbenden betrokken zijn. Daarbij valt te denken aan ondernemers, omwonenden, maatschappelijke organisaties, gemeenten enz. Het vinden en vooral vasthouden van draagvlak blijkt in de praktijk een ingewikkeld proces te zijn. Een andere belemmering wordt gevormd door de kosten. Bij de behandeling van de VROM-begroting in de Tweede Kamer⁵ is vanuit de Tweede Kamer gevraagd om extra financiële middelen ter beschikking te stellen. Meer aandacht voor herstructurering betekent ook dat de provincies en gemeenten meer *financiële middelen* moeten vrijmaken voor het financieren van herstructureringsprojecten. De afspraken die in het kader van het Grote Steden Beleid (GSB) ter financiering van herstructurering zijn gemaakt lopen eind 2009 af. De financiële regeling van het rijk ter ondersteuning van Topprojecten herstructurering (de Topper-regeling) loopt tot en met het jaar 2008. Te zijner tijd zal het nieuwe kabinet moeten beslissen over de voortzetting van de Topper-regeling en de vorm daarvan, mede in relatie tot de andere relevante financiële instrumenten. Als blijkt dat de uitvoeringspraktijk niet voldoet, zal het beschikbare rijksinstrumentarium onder de loep moeten worden genomen. Daarbij speelt dan ook de vraag of een bredere extra éénmalige financiële impuls voor herstructurering door het rijk onder bepaalde voorwaarden noodzakelijk is. De uitwerking van deze gedachte en verdere besluitvorming hierover is evenwel een zaak voor het volgende kabinet.

¹ Kamerstukken 2006–2007, 29 435, nr. 185.

² Gesteld in de Nota Ruimte en bevestigd in Bedrijfslocatiemonitor van het Centraal Planbureau uit 2005.

³ Welvaart en leefomgeving. Een scenario-studie voor Nederland in 2040. L. H. J. M. Janssen, V. R. Okker, J. Schuur. Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau.

⁴ Zorgvuldig ruimtegebruik, voldoen aan de vraag en voorkomen van verloedering van bestaande terreinen.

⁵ Handelingen 2006–2007, nr. 25, pag. 1717–1727.

Bij het faciliteren van decentrale overheden bij de herstructureringsopgave willen wij ook, zoals vanuit de Kamer is voorgesteld, over de grens kijken; het actuele nationale instrumentarium en de taakverdeling op dit punt in de ons omringende landen bestuderen. Hoe werkt het buitenland aan het optimaal gebruik van bedrijventerreinen? Bij de behandeling van de VROM-begroting is specifiek gevraagd of de in Vlaanderen bestaande leegstandsheffing een geschikt instrument is voor het stimuleren van herstructurering van bedrijventerreinen in Nederland. De Vlaamse leegstandsheffing is erop gericht om de eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten ertoe aan te zetten om deze gebouwen te herstructureren of ze opnieuw op de markt te brengen, rekening houdend met het bestemmingsplan. Leegstand moet worden voorkomen, en we zullen dit middel dan ook nader bezien. Maar op voorhand kleven aan de Vlaamse regeling enkele duidelijke bezwaren:

- Het instrument leidt tot meer regels en administratieve handelingen. In Vlaanderen heeft de uitvoering door de centrale overheid en, na herziening van de heffing, door decentrale overheden bijvoorbeeld gezorgd voor tienduizenden bezwaarschriften.
- Leegstand is een onduidelijk en een gemakkelijk omzeilbaar begrip. In Vlaanderen is leegstand gedefinieerd als bedrijfsruimte voor meer dan 50% van de vloeroppervlakte niet effectief wordt benut. Is bijvoorbeeld de opslag van producten van de bedrijfseigenaar effectief gebruik? Deze moeten toch ergens worden opgeslagen, ook al zijn ze niet gerelateerd aan het bedrijf.

Interessant is mogelijk ook de aanpak in Frankrijk waar bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel een actieve rol vervullen.

2. *Mate van regionale afstemming*

Het heeft onze voorkeur om de herstructurering aan te pakken als onderdeel van regionale afstemming tussen vraag en aanbod van bedrijventerreinen. Dat kan met behulp van bestaande regelgeving. Voor een samenhangend beleid voor ontwikkeling van nieuwe én herstructurering van bestaande terreinen is een sterke intergemeentelijke en regionale samenwerking hard nodig. Regionale afspraken over de planning en programmering van het aanbod kunnen negatieve effecten van gemeentelijke concurrentie¹ doorbreken. Het rijk wil ruimte voor ontwikkeling bieden. Het is aan de decentrale overheden om hierover te beslissen en te zorgen voor voldoende ontwikkelruimte. Deze verwachting is duidelijk neergelegd in de Nota Ruimte.

Tijdige regionale afstemming is niet alleen cruciaal bij de *planning* van bedrijventerreinen, maar ook bij de *ontwikkeling* ervan. Met name in de uitvoeringsfase stagneert de bovenlokale en regionale afstemming meer dan eens. Bovenlokale en regionale samenwerking gaat niet vanzelf en vergt een omslag in denken en doen bij gemeenten; beleidsconcurrentie en het afrekenen op resultaten binnen de gemeentegrenzen zorgen niet steeds voor een optimaal regionaal resultaat. Verdeling van risico's en verantwoordelijkheden is een essentiële schakel. Wij vragen provincies daarom duidelijke kaders te stellen voor regionaal bedrijventerreinenbeleid door gemeenten. Het rijk biedt de provincies met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Grondexploitatiewet instrumenten om deze rol in de komende jaren goed op te pakken, ook op uitvoeringsniveau. Zoals in de Nota Ruimte is aangegeven, moeten daarbij de uitbreidingsmogelijkheden in het buitengebied altijd in samenhang met de opties binnen bestaand stedelijk gebied (herstructurering) worden bekeken. De provincies en gemeenten moeten daarom, in het kader van hun streek- en bestemmingsplannen, te allen tijde onderzoek doen om de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen aan te tonen. Daarbij is de zogenaamde SER-ladder een geschikt redeneerschema om hieraan invulling te

¹ De lokale overheden worden geplaagd door een prisoner's dilemma: geen enkele gemeente zal als eerste hogere eisen (en prijzen) gaan stellen aan bedrijven, uit angst dat deze verhuizen naar een buurgemeente.

geven. Daarmee kan ruimte voor ontwikkeling worden geboden. Provincies moeten er op toe zien dat de gemeenten zich vervolgens houden aan de aldus gemaakte afspraken (onder meer in het kader van de goedkeuringsprocedure van bestemmingsplannen). In de nieuwe Wro vervalt deze goedkeuringsprocedure weliswaar, maar krijgen provincies voldoende andere mogelijkheden om te zorgen dat regionale afstemming daadwerkelijk plaatsvindt.

Wij zullen op korte termijn in gesprek gaan met decentrale overheden en andere betrokkenen over het bedrijfsterreinvraagstuk. Daarbij zullen wat ons betreft de volgende zaken aan de orde komen:

- Gegevens over de meest recente ontwikkelingen en de beleidspraktijk;
- In welke mate doen de knelpunten zich voor bij de praktijk van regionale afstemming en wat zijn de oorzaken daarvan. Daarbij wordt onder meer nagegaan of het rijksinstrumentarium voldoende ondersteuning biedt bij regionale afstemming;
- De vraag of bij de regionale afstemming ook inderdaad de SER-ladder wordt gehanteerd;
- Welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn.

Wij vinden het in het kader van dit onderzoek ook belangrijk om goede voorbeelden van regionale afstemming in beeld te brengen.

3. Mate van functiemenging

De VROM-Raad geeft met het begrip «werklandschappen» aan dat werken op bepaalde locaties gecombineerd kan worden met wonen of andere ruimtelijke functies. De ruimte in Nederland is schaars en zorgvuldig ruimtegebruik is daarom belangrijk. In de praktijk is de afgelopen jaren de ruimtelijke scheiding tussen wonen en werken toegenomen. Dit in strijd met de uitgangspunten uit de *Nota Ruimte* waarin gepleit wordt voor functiemenging voor zover de schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen het toelaten. Daarom ondersteunen wij de gedachte achter de term «werklandschappen».

De decentrale overheden zullen, met hulp van de rijksoverheid, een tweesporenbeleid moeten ontwikkelen. Aan de ene kant ruimte voor bedrijven die gezien hun aard van bedrijvigheid op separate bedrijvenlocaties gevestigd moeten (blijven) worden. Aan de andere kant het creëren van gemengde woon- en werkgebieden. Functiemenging biedt kansen voor een aantrekkelijke omgeving met meer afwisseling en levendigheid en meer kwaliteit van de openbare ruimte en directe leefomgeving. Het behoud van lokale bedrijvigheid in stadswijken is een mogelijkheid voor gemeenten om te zorgen voor een evenwicht in functies die meerwaarde biedt voor het gebied in zijn geheel.

De kansen die herstructurering van bedrijventerreinen en de aanleg van nieuwe terreinen biedt voor functiemenging moeten beter worden benut. De VROM-Raad geeft aan dat milieuzonering een knelpunt vormt bij het streven naar functiemenging in bepaalde gebieden en pleit voor flexibelere wetgeving. Deze signalen komen ook van gemeenten. Met de *Stad & Milieubenadering* is in de afgelopen jaren al ervaring opgedaan en kan binnen de bestaande wetgeving gezocht worden naar maatwerkoplossingen met name voor herontwikkeling van bestaande terreinen. EZ, VROM en IPO participeren momenteel in de vernieuwing van het «Groene Boekje» door de VNG. In dit Groene Boekje worden indicatieve afstanden voor milieuzonering aangegeven. Het is de bedoeling om ook expliciet aandacht te besteden aan de mogelijkheden van functiemenging en een onderscheid te maken in type woonomgeving voor het bepalen van de afstand tussen wonen en bedrijven. Ook is het Ministerie van VROM actief

betrokken bij een onderzoek naar de verschillende mogelijkheden van functiemenging dat wordt uitgevoerd door Habiforum.

4. Meer betrokkenheid van de markt

Uit onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau¹ komt naar voren dat 80% van de bedrijventerreinen wordt ontwikkeld door gemeenten. We willen marktpartijen aansporen vaker te participeren in de (her-)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Marktpartijen zijn onder een aantal voorwaarden bereid gebleken om ook herstructurering van bedrijventerreinen ter hand te nemen. Die bereidheid varieert overigens per terrein, maar het komt steeds vaker voor dat een private partij een terrein opkoopt, het opkoopt, zelf een beheersorganisatie opzet en vervolgens de kavels aan geïnteresseerden verhuurt, die dan verplicht aan het beheer moeten bijdragen. De voorwaarden zijn onder meer betrokkenheid bij de planning en uitvoering van projecten, een voorspelbaar lange termijn overheidsbeleid en regionale samenwerking bij planning van herstructurering en aanleg van nieuwe terreinen. De Raad merkt terecht op dat hierbij ruimte moet worden gemaakt voor waardecreatie; marktpartijen werken immers vanuit een winstperspectief. Functiemenging kan daaraan bijdragen. Het rijk zal een verdere praktijkverkenning uitvoeren naar de daadwerkelijke bereidheid van de markt om te investeren in ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen. Waar zich daarbij obstakels in de sfeer van regelgeving voordoen, zal het rijk zich inspannen deze op te heffen.

Conclusie

Naar aanleiding van het VROM-Raad advies, de vragen van de Tweede Kamer en overwegende dat zich een aantal knelpunten voordoen bij de herstructurering en aanleg van bedrijventerreinen, zullen wij actief gaan kijken naar het bedrijventerreinenvraagstuk. In concreto zullen wij op korte termijn de volgende acties ondernemen:

1. In overleg met decentrale overheden en andere betrokkenen gaan we kijken naar de feitelijke, meest recente ontwikkelingen en beleidspraktijk. Voorbeeldprojecten waar de regionale samenwerking al goed functioneert zijn daarbij belangrijk. Daarnaast komen ook de knelpunten, en oorzaken daarvan, bij regionale afstemming aan bod (met specifiek de vraag in welke mate de SER-ladder wordt gehanteerd).
2. Wij zullen een verdere praktijkverkenning uitvoeren naar de daadwerkelijke bereidheid van de markt om te investeren in ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen. Waar zich daarbij obstakels in de sfeer van regelgeving voordoen, zal het rijk zich inspannen deze op te heffen.
3. Wij zullen de praktijk in het aangrenzende buitenland onderzoeken, met name de wijze van regionale afstemming en de betrokkenheid van marktpartijen bij de herstructurering van bedrijventerreinen.

Voor de zomer van 2007 moet de rapportage over deze punten gereed zijn.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip

¹ Ruimtelijk Planbureau (2005) De markt doorgrond, NAI Uitgevers, Rotterdam.