

Ondersteuning bij deprogrammering bedrijventerreinen



Inhoudsopgave

1.	Achtergrond en vraagstelling	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Trajecten vraag en aanbod in balans.....	3
1.3	Vraagstelling	4
1.4	Gevolgd werkwijze	4
1.5	Opbouw rapportage	5
2.	Regionale samenwerking als voorwaarde.....	5
2.1	Regionale markt	6
2.2	Voordelen	7
2.3	De noodzaak van een stevig, fundamenteel instrument	7
3	Mogelijke ondersteunende maatregelen bij deprogrammeren	9
3.1	Van zachte naar harde aanpak	9
3.2	Mogelijkheden op provinciaal niveau	11
3.3	Mogelijkheden op regionaal niveau	17
3.4	Maatregelen op lokaal niveau, beoogd terrein (hard)	24
3.5	Maatregelen op lokaal niveau, bestaand terrein (uitgeefbaar)	28
	Bijlage 1: geïnterviewde personen	30
	Bijlage 2: deelnemers aan werksessies	31
	Bijlage 3: literatuur	32

1. Achtergrond en vraagstelling

1.1 Aanleiding

Na jaren van voortdurende groei is het duidelijk geworden dat de vraag naar bedrijventerreinen gaat afnemen. Economische en demografische ontwikkelingen liggen daaraan ten grondslag. Niet iedereen past zich aan de gewijzigde omstandigheden even gemakkelijk aan. Tal van gemeenten hebben (te veel) grond in bezit en deze bestemd voor bedrijventerreinen, wat vooral het grondbedrijf zorgen baart. Ook zijn er bestuurders en ambtenaren die menen dat de vraag zal blijven en die tegen (te) lage grondprijzen kavels op bedrijventerreinen blijven verkopen. Behalve dat dit alles leidt tot onnodige ruimtereserveringen leidt dit tevens tot financiële problemen. De planambities van gemeenten op het gebied van bedrijventerreinen stijgen nog steeds ver uit boven de vraagverwachting. Er is de komende vijf jaar sprake van tweemaal zoveel aanbod dan prognoses doen verwachten. De vertraging in de afzet van het geplande aanbod leidt voor gemeenten tot aanzienlijke renteverliezen van 0,2 tot 0,9 miljard euro (Toekomstige verliezen van gemeentelijke grondbedrijven; EY en Fakton, 2015).

Voor de provincie Zuid-Holland zijn deze ontwikkelingen ook een bron van zorg. In de notitie "Vraaggericht bedrijventerreinenbeleid Zuid-Holland: visie & uitvoeringsprogramma" (GS, februari 2016) wordt aangegeven dat het belangrijk is om het vestigingsklimaat voor het Zuid-Hollandse bedrijfsleven op peil te houden, mede door een marktgericht aanbod van kwalitatief goede bedrijventerreinen. De schaars aanwezige ruimte in Zuid-Holland moet zo efficiënt mogelijk worden benut met aandacht voor kwaliteit voor de gebruiker. Een goed aanbod aan bedrijventerreinen is een belangrijke voorwaarde voor een optimaal vestigingsklimaat. Daarom wordt door de provincie op drie beleidslijnen ingezet:

- evenwicht in vraag en aanbod bedrijventerreinen;
- beter benutten van de bestaande bedrijventerreinen, en
- het verduurzamen van de bestaande bedrijventerreinen, waarbij ze zich voorbereiden op toekomstige ontwikkelingen.

De eerste beleidslijn, evenwicht in vraag en aanbod naar bedrijventerreinen, is van groot belang. De huidige ramingen voor nieuwe bedrijventerreinen en het verwachte uitgiftetempo van bedrijventerreinen uit het Programma ruimte (ca. 110 ha per jaar), zoals die zijn opgenomen in het Programma Ruimte (Visie Ruimte en Mobiliteit, 2014) blijken niet overeen te stemmen met de realiteit (40 ha per jaar). Er is vooral sprake van overcapaciteit bij de grote, bovenregionale bedrijventerreinen en er is een kwalitatieve mismatch tussen vraag naar en aanbod van bedrijventerreinen.

Deze situatie brengt risico's met zich mee:

- De aanwezige overcapaciteit kan er toe leiden dat goede, nieuwe plannen de Ladder voor Duurzame Verstedelijking niet succesvol kunnen doorlopen. Slechte plannen, plannen waar geen of weinig behoefte aan bestaat blokkeren de ontwikkeling van op de huidige marktvrage gerichte ontwikkelingen (al of niet voor specifieke doelgroepen).

- Er kunnen op verschillende plekken in de provincie half gevulde bedrijventerreinen ontstaan.
- Op terreinen kan een rommeltje aan functies tot ontwikkeling komen omdat toelatingscriteria soepel worden gehanteerd of genegeerd om het terrein toch maar vol te krijgen en financiële lasten in te dammen.
- Half gevulde terreinen en terreinen met een rommeltje aan functies tasten de beoogde ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen aan.
- Door het loslaten van toelatingscriteria, eisen aan ruimtelijke kwaliteit en/of lagere grondprijzen kan een niet noodzakelijke aanzuigende werking ontstaan waardoor leegstand op andere locaties ontstaat.
- Dit alles kan leiden tot lagere grondopbrengsten voor gemeenten en niet sluitende exploitaties.

1.2 Trajecten vraag en aanbod in balans

Er lopen binnen de provincie Zuid-Holland meerdere trajecten binnen de beleidslijn evenwicht in vraag en aanbod`. Te noemen zijn:

- Voortgaan met het kritisch toetsen van bestemmingsplannen, inclusief de beoordeling op basis van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.
- Inzetten op een verandering in het omgaan met “harde” bestemmingsplannen. Deze plannen kunnen een belangrijk onderdeel vormen in verdere (regionale) afspraken. Dit kan slechte plannen betreffen met weinig toekomstperspectief, niet goed multimodaal ontsloten, maar die wel goede, nog zachte bestemmingsplannen blokkeren. De provincie zal ook over deze plannen in sommige gevallen het gesprek aan moeten gaan.
- Het laten opstellen van nieuwe behoefteeramingen. De Stec groep heeft dit onderzoek recentelijk afgerond (zie: <https://www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/@17045/zuid-holland/>).

De resultaten van het Stec-onderzoek geven een lagere uitbreidingsbehoefte aan dan de vraag die is opgenomen in de VRM. Er lijkt sprake van een serieus overaanbod in sommige regio's. Aanbod aan harde plannen, maar ook zachte plannen die voor de toekomst strategisch zijn gereserveerd. Beide soorten plannen kennen in veel gevallen vergaande afspraken op onder meer financieel vlak, waar diverse actoren bij zijn betrokken. Vaak een reden om ook zachte plannen op korte termijn in ontwikkeling te brengen. Dit geeft aanleiding om aan de slag te gaan met toekomstperspectieven voor die plannen, locaties en gebieden. Hierbij hoort een inventarisatie van mogelijke steunmaatregelen.

1.3 Vraagstelling

In een aantal concrete gevallen¹ werkt de provincie er al aan om samen met gemeenten en bedrijfsleven een toekomstgericht evenwicht te vinden in vraag en aanbod. Maar als het gaat om maatregelen en steunmaatregelen komt de gehele provincie in beeld gezien de uitkomsten van het Stec-onderzoek. De overcapaciteit (die overigens van regio tot regio kan verschillen) is voor de provincie Zuid-Holland aanleiding om te onderzoeken of er instrumenten beschikbaar zijn of kunnen worden ontwikkeld die gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden helpen te anticiperen op de veranderde omstandigheden en die helpen de veelal bestaande weerstand tegen het verminderen van het geplande aanbod te overkomen. Het is op dit moment niet duidelijk of op dit vlak elders al veel is gebeurd. Misschien is er sprake van het uitgangspunt dat “wie zijn billen verbrandt, op de blaren moet zitten”. Misschien zijn (steun)maatregelen niet expliciet in beleid neergelegd, maar bestaan er wel afspraken tussen provinciale overheden en gemeenten. Doel van dit project is na te gaan wat in andere regio's en provincies op dit vlak al gebeurt en daar inspiratie aan te ontlenu voor een in de provincie Zuid-Holland te hanteren set van instrumenten. *De vraag is welk pakket aan (steun)maatregelen het beste kan worden ingezet om de bedrijventerreinenmarkt in Zuid-Holland weer gezond te maken.*

Deze quick scan richt zich op het inventariseren van mogelijke maatregelen. Het betreft een inventarisatie op hoofdlijnen, wetende dat iedere maatregel anders uitpakt en maatwerk vereist op een specifieke locatie of in een bepaald gebied. *Daarbij beperkt het onderzoek tot de maatregelen die gemeenten en regio's kunnen **ondersteunen** bij de deprogrammering.* De inventarisatie is niet gericht op het beschikbare ‘harde’ instrumentarium om de deprogrammering af te dwingen.

Hoewel de insteek hier primair is die van programmeren (en in sommige gevallen van kwalitatief reprogrammeren) is een deel van het hier te beschrijven instrumentarium ook goed in te zetten in meer algemene zin bij het opzetten of verder vorm geven van **regionale samenwerking**, ongeachte de specifieke marktsituatie.

1.4 Gevolgde werkwijze

Om te komen tot die set van ondersteunende instrumenten is allereerst aan de hand van artikelen, onderzoeksrapporten en beleidsnota's bekeken wat elders al voor voorstellen zijn gedaan en – zo mogelijk – wat de ervaringen zijn (zie bijlage 3).

Vervolgens is bij provinciale medewerkers, die verantwoordelijk zijn voor het bedrijventerreinenbeleid, en enkele experts een telefonisch interview afgenomen (bijlage 1). Daarbij is

¹ Dat zijn de A12-corridor, het Agrologistiek cluster Greenport en de Drechtstedencorridor.

nagegaan wat in andere provincies en regio's voor ideeën zijn bedacht of wat voor ideeën in ontwikkeling zijn.

De uitkomsten van desk research en interviews zijn in een bondig achtergronddocument neergelegd. Dat was het vertrekpunt voor twee werksessies met beleidsambtenaren van Zuid-Hollandse gemeenten en provincies (economische zaken, ruimtelijke ordening, grondzaken; bijlage 2)).

1.5 Opbouw rapportage

De ondersteunende instrumenten² zijn gegroepeerd als volgt:

- Mogelijkheden op provinciaal niveau: paragraaf 3.2
- Mogelijkheden op regionaal niveau: paragraaf 3.3
- Maatregelen op lokaal niveau, beoogd terrein (hard): paragraaf 3.4
- Maatregelen op lokaal niveau, bestaand terrein (uitgeefbaar): paragraaf 3.5

In elke paragraaf worden een aantal mogelijke maatregelen gepresenteerd.

Alvorens dit verder uit te werken, wordt in het volgende hoofdstuk kort ingegaan op de noodzaak (maar ook de voordelen) van regionale samenwerking bij de (de)programmering van bedrijventerreinen.

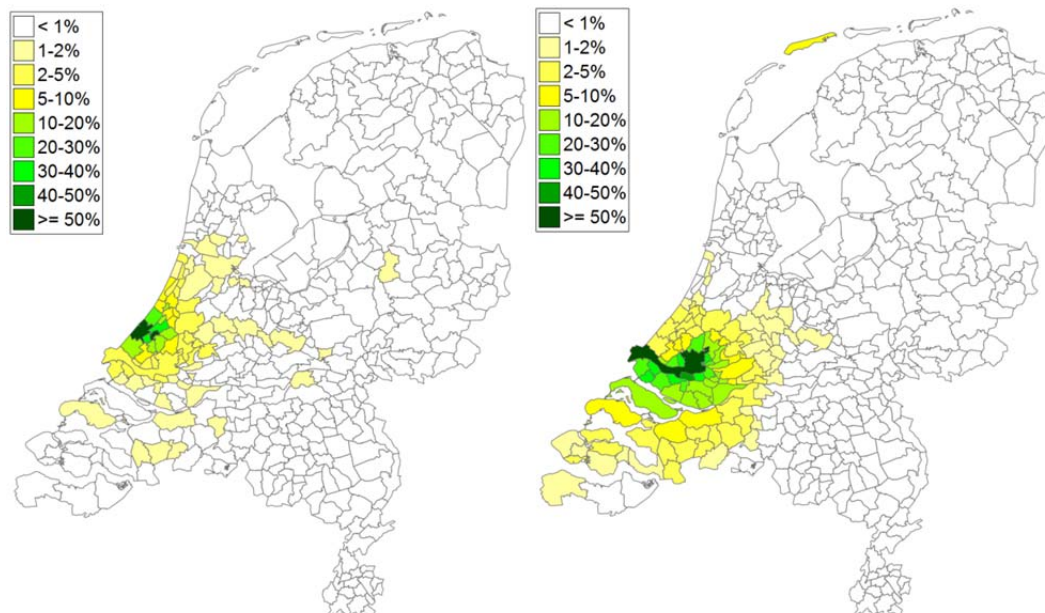


² Naar de Omgevingsvisie is niet expliciet gekeken.

2. Regionale samenwerking als voorwaarde

2.1 Regionale markt

Het aanpakken van het overaanbod en tegelijkertijd het zorg blijven dragen voor een goed aanbod dat aansluit op de vraag moet op regionaal niveau gebeuren. De bedrijventerreinenmarkt is immers een regionale markt. Zo blijft 96% van de bedrijven bij een verplaatsing in de eigen regio en blijft 75% zelfs binnen de eigen gemeente. De effecten van de vestiging van een bedrijf zijn eveneens in belangrijke mate regionaal en beperken zich niet tot één gemeente. En ook in het geval van een verhuizing naar een andere gemeente binnen een regio blijven de regionale effecten merendeels ongewijzigd. De arbeidsmarkt en een deel van de toeleveringsmarkt is immers eveneens regionaal van karakter.



Figuur 2.1: het regionale effect van de werkgelegenheid in Den Haag en Rotterdam (bron: *imgur.com*)

Maar anders dan men op grond van deze aspecten wellicht zou verwachten, heeft dit tot op heden nog nauwelijks geleid tot vergaande regionale samenwerking tussen gemeentelijke overheden op het gebied van de planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het doet bijvoorbeeld veel lokale bestuurders pijn om een ondernemer voor een buurgemeente te zien kiezen. In sommige regio's heeft het besef van het bestaan van een regionale markt geleid tot een duidelijke samenwerking, zoals in de regio Eindhoven, in Rivierenland en in de regio Groningen – Assen. Zuid-Holland heeft regionale overlegorganen, maar daar is momenteel wellicht nog te vaak sprake van overleg en te weinig van vergaande samenwerking.

2.2 Voordelen

Vergaande samenwerking kent een aantal duidelijke voordelen

- In de eerste plaats kan worden gekomen tot een breed, gevarieerd aanbod. Niet elke gemeente kan immers alle verschillende gewenste typen van bedrijventerreinen aanbieden. In het verlengde hiervan is het goed voorstelbaar dat gemeenten ook de promotie en acquisitie gezamenlijk gaan opzetten en uitvoeren en zo efficiënter gaan opereren.
- Samenwerking maakt een goede afstemming tussen vraag en aanbod mogelijk, zodat niet onnodig veel terrein wordt ontwikkeld.
- Een ruimtelijke concentratie van terreinen wordt mogelijk en dat biedt (door de schaal-grootte) kansen voor een goede openbaar vervoer ontsluiting en andere voorzieningen.
- Tussen gemeenten kunnen afspraken worden gemaakt om door een getemporeerde ontwikkeling van terreinen een zekere druk op de markt te bereiken zodat zorgvuldiger met de ruimte wordt omgegaan en bijvoorbeeld beter wordt gekeken naar de hergebruiksmogelijkheden van bestaande bedrijventerreinen.
- Grondprijzen in een regio kunnen langs de lijn van prijs-kwaliteitverhoudingen op elkaar worden afgestemd door een zelfde vaststellingsmethodiek te hanteren. Daarmee wordt ook voorkomen dat ondernemers tijdens de onderhandelingen gemeenten tegen elkaar uitspelen.
- Verliezen op het ene terrein kunnen worden gecompenseerd met de winsten op een ander terrein in de regio (verevening). Samenwerking op financieel vlak is echter zo'n beetje het aller-moeilijkste voor gemeenten.

Het spreekt voor zich dat bestuurders in het proces naar (meer) samenwerking een cruciale rol spelen, maar in dat proces kunnen en mogen de gemeenteraden niet ontbreken. In bijvoorbeeld de samenwerking in de Stedelijke Regio Eindhoven is het goed op de hoogte houden van de gemeenteraden één van de succesfactoren gebleken.

2.3 De noodzaak van een stevig, fundamenteel instrument

Regionale samenwerking kan in de situatie van overcapaciteit niet langer een vrijblijvend iets zijn. Er ligt een rol voor de provincie. In de eerste plaats door een structuurvisie bedrijventerreinen op te stellen (straks de omgevingsvisie) en in de tweede plaats door samenwerking te stimuleren en zo nodig af te dwingen.

De structuurvisie bedrijventerreinen geeft een duidelijk beeld van het huidige en toekomstige aanbod en confronteert dit met de vraag, rekening houdend met een marktgerichte segmentatie van vragers en terreinen (product-markt combinaties). Daar waar in een deel-regio sprake is van overaanbod zal aan de hand van objectieve criteria moeten worden

vastgesteld welke keuzes moeten worden gemaakt. Dat kan ook harde bestemmingsplannen betreffen. Dat een dergelijke afweging samen met de betrokken gemeenten wordt gemaakt ligt voor de hand. De structuurvisie zal gekenmerkt moeten worden door harde uitspraken voor de komende tien jaar. Tegelijkertijd zal er in die periode sprake moeten zijn van flexibiliteit bij optredende veranderingen. Een goede monitoring van vraag en aanbod is daarom een vereiste.

De essentie zit uiteraard in de uitvoering van de plannen. In de ideale situatie mag worden aangenomen dat een vergaande regionale samenwerking kan worden bereikt nu gemeenten inzicht hebben gekregen in de financiële risico's die zij lopen, maar ook wat een en ander kan betekenen voor concurrentiepositie en ruimtelijke kwaliteit. Afspraken over de verdeling van de financiële lasten kan daarbij aan de orde zijn. Daar waar de samenwerking bij de uitvoering van de plannen niet van de grond komt zal de provincie moeten overwegen stevig in te grijpen. Een wat onwennige rol voor provincies, die tot voor kort veelal gewend waren met overleg en overredingskracht beleid op dit gebied uit te voeren. Waar de uitvoering dreigt niet te slagen zal de provincie nu harde maatregelen moeten nemen en haar doorzettingskracht moeten realiseren. Dat kan bijvoorbeeld door provinciale inpassingsplannen, uitwerkingsplannen tegenhouden en afgedwongen actualisatie van bestemmingsplannen. In de toekomstige omgevingsverordening kan worden opgenomen dat regionaal programmeren kan worden afgedwongen.

In het vervolg van deze rapportage wordt gekeken hoe, naast het harde maatregelenpakket wat hiervoor staat genoemd, **aanvullende maatregelen** kunnen worden ingezet om vraag en aanbod weer met elkaar in evenwicht te brengen.



3 Mogelijke ondersteunende maatregelen bij deprogrammeren

3.1 Van zachte naar harde aanpak

Tot in het vorige decennium leverde de handhaving van de provincies bij het bedrijventerreinenbeleid het beeld op van 'veel wortel en weinig stok'. Provincies vroegen gemeenten vriendelijk mee te werken aan het op provinciaal niveau geformuleerde beleid. Provincies stelden soms financiële middelen beschikbaar, maar de doorwerking van het beleid naar regio's en individuele gemeenten wilde men vooral bereiken door veelvuldig te overleggen en af te stemmen. Overtuigingskracht vormde het sleutelwoord en in die zin werd er nogal wat gepolderd. De stok, vooral in de vorm van (toentertijd) een kritische toetsing van bestemmingsplannen werd nauwelijks gebruikt. De indruk bestaat dat bestemmingsplannen wel formeel werden getoetst, maar dat niet werd gelet op de feitelijke en de te verwachten marktomstandigheden. Het instrument van de aanwijzing werd al helemaal zo veel mogelijk gemeden.

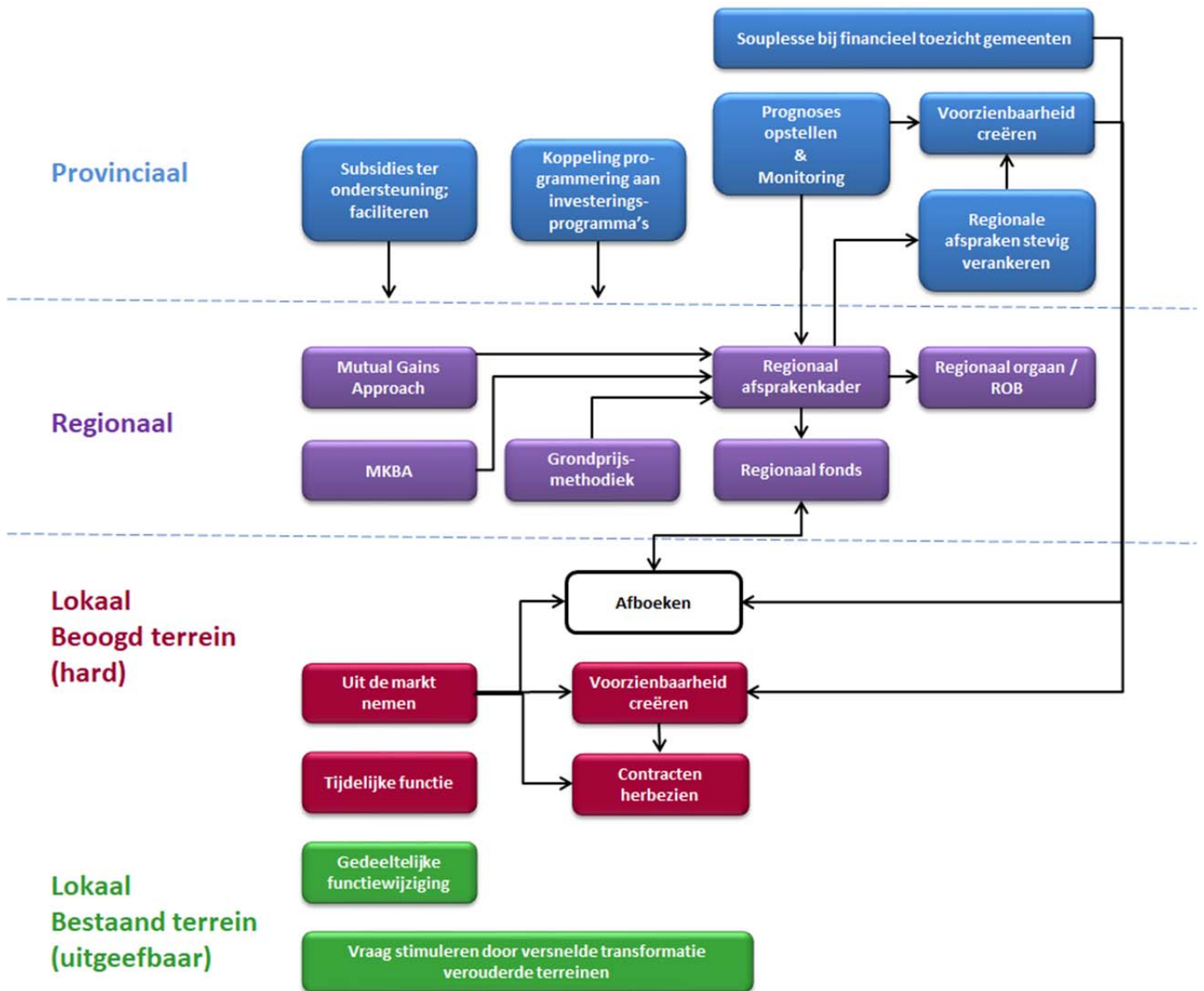
Met het onderzoek van de Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen, het ontstane inzicht in het toenemende overaanbod aan bedrijventerreinen en het convenant tussen overheidspartijen over de toekomstige planning en (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen is de koers langzaam aan drastisch veranderd. Als gemeenten hun plannen niet aanpassen aan de reële verwachte vraag dreigen provincies in te grijpen. De financiële situatie bij gemeenten, maar ook zaken als goede ruimtelijke ordening en beoogde kwaliteit liggen mede ten grondslag aan deze verandering.

De correctie die nu moet worden doorgevoerd kan van regio tot regio verschillen. Het gaat bovendien niet alleen om kwantiteiten, maar ook om kwaliteiten. Deprogrammeren zal ongetwijfeld pijn doen bij individuele gemeenten. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de mogelijkheden om bepaalde maatregelen in te zetten die de betreffende gemeenten behulpzaam kunnen zijn en ondersteunen. Grofweg is daarbij een onderscheid te maken in

- maatregelen die regio's en gemeenten helpen inzicht te krijgen in de effecten van niet handelen;
- maatregelen die leiden tot een betere regionale afstemming en onderlinge solidariteit;
- maatregelen die individuele terreinen betreffen.

De hier te presenteren ideeën voor maatregelen zijn verzameld door desk research en door telefonische interviews met een aantal personen die nauw bij het bedrijventerreinenbeleid zijn betrokken (zie bijlage 1). De ideeën worden gerangschikt naar bestuursniveau. Bij het gemeentelijke niveau wordt een onderscheid gemaakt tussen beoogde, harde terreinen en bestaande, uitgeefbare terreinen. Figuur 3.1 geeft het mogelijke maatregelenpakket weer. Uitgegaan wordt van stimulerende maatregelen. Mogelijkheden voor de provincie om doorzettingskracht te gebruiken bij bijvoorbeeld onwillige gemeenten of bij het uitblijven van regionale samenwerking komen in dit kader niet aan bod.

Figuur 3.1: schematische weergave van een mogelijk maatregelenpakket



3.2 Mogelijkheden op provinciaal niveau

Met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening is een aantal jaren geleden het zwaartepunt (nog) meer bij de gemeenten komen te liggen. Verwacht wordt dat onder bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen goede prognoses liggen en dat een en ander met de regio-gemeenten is afgestemd. Dat laatste blijft voor gemeenten een lastige zaak. Ondanks de argumenten die pleiten voor een regionale samenwerking is op dit punt in tal van regio's nog te weinig bereikt. Er vindt overigens wel vaak overleg plaats, maar tot harde afspraken komt het niet. Daarom pakken provincies nu in toenemende mate hun rol (zie kader met Gelderland als voorbeeld).

Doorzettingskracht in de provincie Gelderland

“Wij nemen hierin onze verantwoordelijkheid en doen dit met doorzettingskracht. Onder doorzettingskracht verstaan wij méér dan de inzet van (dwingend) juridisch instrumentarium, ook het voorzien in juiste kennis en kunde, procesbegeleiding, het schetsen van heldere kaders op zowel inhoud als proces, bestuurlijk overleg of een financiële bijdrage vallen daar nadrukkelijk onder. Dit betekent dat wij scherp moeten hebben wat wij willen bereiken, wat ons belang hierbij is en dit van te voren transparant en helder communiceren. Onze inzet is breed gedragen om kwalitatief goede oplossingen in de Gelderse regio's te vinden. Waar in regio's niet tijdig tot goede regionale afspraken wordt gekomen, nemen wij onze verantwoordelijkheid. Wij versnellen en ondersteunen het proces daar waar nodig en zijn bereid knopen door te hakken indien dit vanuit het regionaal belang nodig is” (Statenbrief, 28 februari 2017).

Alvorens het tot harde maatregelen komt kan de provincie regio's en gemeenten op verschillende manieren ondersteunen. In de kaders die nu volgen worden de mogelijkheden geschetst.

Subsidies ter ondersteuning / faciliteren	
Doel / beoogd effect	Versnelling van processen en realiseren van regionale samenwerking.
Toelichting	Dit kan op tal van manieren vorm krijgen. Kennisoverdracht is een mogelijkheid (wat al een activiteit van de provincie Zuid-Holland is), maar ook kan tot op zekere hoogte financiële ondersteuning worden verleend. Ook kan de provincie regio's behulpzaam zijn bij het tot stand komen van een vergaande regionale samenwerking door bijvoorbeeld de methodiek van de Mutual Gains Approach in te (laten) zetten of door een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uit te laten voeren, zodat inzicht ontstaat in de financiële consequenties, bijvoorbeeld van het doorgaan op de ingeslagen weg (zie hierna onder regio).
Randvoorwaarden	-

Trekker	Provincie.
Andere direct betrokkenen	Gemeenten, regionale overleggen.
Samenhang met ander instrumentarium	Mutual Gains Approach, MKBA, grondprijsmethodiek opzetten, bijdrage leveren aan opzet van regionaal fonds, regionaal afsprakenkader of het vormgeven van een regionaal orgaan.
Voorbeeld(en)	<p>De provincie Noord-Holland stelt financiële middelen beschikbaar voor onderzoek en procesmanagement om overbodig geworden (geplande) bedrijventerreinen te transformeren naar een andere functie. Ook kan met een subsidie het opzetten van regionale samenwerking worden ondersteund.</p> <p>Tal van provincies ondersteunen de regio's door het opstellen van prognoses.</p> <p>De provincie Fryslân heeft kwartiermakers die met de betreffende regio's in gesprek gaan om de deprogrammering te realiseren.</p> <p>De provincie Flevoland wil gemeenten bewegen marktconforme grondprijzen te hanteren (zie ook onder regio). <i>“Om gemeenten te stimuleren om kritisch naar het grondprijnsbeleid te kijken kan de provincie bijvoorbeeld (kleine) onderzoeken ondersteunen naar de grondprijssystematiek. Of hier als provincie zelf een verkennend, provinciebreed onderzoek naar laten uitvoeren. Op basis daarvan kan worden bekeken of er mogelijkheden zijn voor verbetering van de prijzen en eventueel aanvullende financiële arrangementen, zoals fondsvorming voor herstructurering en verevening voor herstructurering”</i> (Provincie Flevoland, 2015).</p> <p>De provincie Zuid-Holland zelf heeft ervaring met het bieden van ondersteunende maatregelen, zoals hier voorgesteld, maar tot op heden beperkt zich dit tot wonen (pilot project met extern adviseur rondom slim ruimtegebruik bij wonen op Goeree Overflakkee). Die ervaringen kunnen een bijdrage leveren aan het uitwerken van ondersteunende maatregelen bij de deprogrammering van bedrijventerreinen.</p>

Het opstellen van prognoses voor provincie of regio's

Doel / beoogd effect	Onafhankelijke beoordeling van vraag en aanbod aan bedrijventerreinen.
Toelichting	Aan de hand van beproefde methoden komen tot een inventarisatie van huidig en toekomstig aanbod, onderverdeeld naar hard en zacht, en dit confronteren met de verwachte vraag in de komende jaren (10 of 20 jaar). Daarbij wordt bij voorkeur tevens een onderscheid gemaakt naar typen terreinen (segmentatie). Vergelijkbaar met de werkwijze die gevolgd is in bijvoorbeeld de Stadsregio Eindhoven kan, in het geval van overaanbod, tevens duidelijk

	worden aangegeven welke terreinen moeten worden geschrapt, welke nog in reserve worden gehouden en welke zeker tot ontwikkeling zullen worden gebracht.
Randvoorwaarden	Aandacht voor segmentatie en specifieke ontwikkelingen om te voorkomen dat gemeenten gaan inbreken op de resultaten van het onderzoek met als argument dat de beoogde nieuwe ontwikkeling op een geheel ander en perspectiefvol segment inspeelt. Waar het bestaand aanbod betreft moet kritisch worden gekeken naar ligging en opzet van beoogde terreinen: voldoen deze (nog) wel aan de behoefte die in de markt wordt signaleerd?
Trekker	Provincie.
Andere direct betrokkenen	Gemeenten, regionale overleggen.
Samenhang met ander instrumentarium	Regionaal afsprakenkader, voorzienbaarheid creëren, regionale afspraken goed verankeren, monitoring van de ontwikkelingen.
Voorbeeld(en)	Feitelijk in elke provincie.

Regionale afspraken goed verankeren

Doel / beoogd effect	Het vastleggen van en het geven van een juridische basis aan de gemaakte afspraken in een regio, zodat voor alle gemeenten duidelijk is wie wat de komende jaren gaat doen en iedereen daaraan kan worden gehouden.
Toelichting	Een prognose van de toekomstige ruimtebehoefte wordt als richtinggevend beschouwd voor de te maken afspraken. In een regionaal overleg maken provincie en gemeenten afspraken over de toekomstige (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, inclusief eventuele strategisch aan te houden terreinen (opties) en te deprogrammeren terreinen. Deze afspraken kunnen ook worden neergelegd in een provinciale structuurvisie en worden in ieder geval verankerd in de Verordening Ruimte. In de toekomstige situatie zal de provinciale omgevingsvisie leidend zijn. Het Rijk, de provincie en de gemeente moeten ieder een omgevingsvisie opstellen. Ook kunnen provincie en gemeenten in een bepaalde regio gezamenlijk één omgevingsvisie opstellen.
Randvoorwaarden	Goede en gedragen prognose van toekomstige ontwikkelingen.
Trekker	Provincie.
Andere direct betrokkenen	Gemeente, regionaal overleg.
Samenhang ander instrumentarium	Opstellen van prognoses, uit de markt nemen van bedrijventerreinen.
Voorbeeld(en)	Vrijwel elke provincie heeft regionale overleggen, zij het dat de

wijze waarop het is georganiseerd en de hardheid van de afspraken kunnen verschillen.

Voorzienbaarheid creëren om planschaderisico's te beperken

Doel / beoogd effect	Het voorkomen van schadeclaims van private partijen die grond van een gemeente hebben afgenomen.
Toelichting	<p>In overleg met gemeenten zijn door private marktpartijen gronden gekocht waarbij de gemeente heeft toegezegd de ontwikkeling daarvan planologisch mogelijk te maken, als er al niet een bestemming als bedrijventerrein op lag. Als het betreffende terrein in het kader van de deprogrammering niet langer wordt beschouwd als een locatie voor een bedrijventerreinontwikkeling loopt de gemeente het risico van forse schadeclaims.</p> <p>Voorkomen van dergelijke plan- en contractschade kan door voorzienbaarheid te creëren. De provincie kan de gemeente daarbij behulpzaam zijn door provinciale of regionale vraag-aanbod analyses op te (laten) stellen waaruit duidelijk wordt dat deprogrammering aan de orde is en het betreffende, private terrein gaat raken. Als de private partij dan niet op korte termijn gebruik maakt van zijn ontwikkelrechten, kan later worden gesteld dat hij passief het risico van niet kunnen ontwikkelen heeft geaccepteerd. In een dergelijk geval heeft de private partij geen of een beperkte mogelijkheid de schade op de gemeente te verhalen.</p>
Randvoorwaarden	Degelijk onderbouwde vraag-aanbodanalyse van de provincie (of de regio). Ruchtbaarheid geven aan de uitkomsten van het onderzoek (publieksinformatie). Tijdig in gang zetten van het beoogde traject van bestemmingswijziging.
Trekker	Provincie.
Andere direct betrokkenen	Gemeente, regionaal overleg, private ontwikkelaars.
Samenhang ander instrumentarium	Opstellen van prognoses, uit de markt nemen van bedrijventerreinen, verankeren van regionale afspraken.
Voorbeeld(en)	<p><i>„De regio Almere – Lelystad heeft de afgelopen jaren veel gedaan om het aanzienlijke harde overaanbod terug te dringen; zo is sinds 2010 al meer dan 240 ha aan planaanbod gereduceerd. Ook is er voor ca. 100 ha bedrijventerrein uit de grondexploitaties gehaald. De desbetreffende gronden zijn formeel nog wel bedrijventerrein, maar het omzetten van de bestemming naar het feitelijk gebruik – landbouw – verandert niets aan de feitelijke situatie maar brengt wel extra kosten (planschade) met zich mee“</i> (Bureau Buiten, 2017).</p>

Koppeling programmering aan (relevante) investeringsprogramma's	
Doel / beoogd effect	Het stimuleren van gemeenten in een regio om te komen tot concrete, harde afspraken over de bedrijventerreinenplanning en deprogrammering.
Toelichting	Regio's die hun regionale programmering gezamenlijk op orde hebben kunnen worden beloond door alleen voor die regio's bepaalde, relevante investeringsprogramma's beschikbaar te stellen.
Randvoorwaarden	Regionale programmering en concrete afspraken.
Trekker	Provincie.
Andere direct betrokkenen	Gemeenten, regio.
Samenhang met ander instrumentarium	Regionaal afsprakenkader.
Voorbeeld(en)	<p>Het programma SteenGoed van de provincie Gelderland. De essentie van dit programma is om - gezien vanuit leegstaand vastgoed, transformatie en overprogrammering - ruimtelijke kwaliteit te behouden en te versterken en Gelderland nog mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijker te maken. De regio's die hun bedrijventerreinenprogrammering op orde hebben kunnen profiteren van provinciale ondersteuning in de vorm van onder meer procesbegeleiding en subsidies bij het vinden van oplossingen voor leegstand, waarbij een en ander wel doorvertaald moet worden naar gebiedsniveau.</p> <p>Zie: Bijlage bij Statenbrief provincie Gelderland - zaaknummer 2016-006073: Aanpak SteenGoed Benutten</p> <p>In een advies aan de provincie Gelderland suggereert Stec een stimulerende maatregel die niet direct is gekoppeld aan investeringsprogramma's, maar wel een effect heeft op de ontwikkelingsmogelijkheden in de regio: <i>"Een mogelijkheid is om gemeenten zonder regionale afspraken/programmering te laten vallen onder een stringenter verordening. In Zuid-Holland werken ze met een dergelijk systeem voor wonen op basis van twee prognoses. Gemeenten met regionale afspraken mogen gebruik maken van de hoogste prognose in hun programmering. Zonder regionale programmering geldt de laagste prognose."</i></p>

Soepelheid bij financieel toezicht gemeenten	
Doel / beoogd effect	Gemeente of regio ondersteunen bij de financiële gevolgen van het afboeken van bedrijventerreinen in het kader van de deprogramming (of bij het afbreken van een lopende ontwikkeling, wat doorgaans op zijn best kan lukken als er sprake is van een groot, aaneengesloten deel dat nog niet is uitgegeven).
Toelichting	<p>Het afboeken van de verliezen op een bedrijventerrein raakt direct de gemeentebegroting. De mate waarin dat gebeurt kan verschillen, maar in sommige gevallen kan dat zeer ingrijpend zijn. In het geval van een begrotingstekort is de provincie wettelijk verplicht preventief toezicht in te stellen, zeker als dit negatieve resultaat zich over meerdere jaren lijkt te gaan voordoen. Preventief toezicht houdt in dat de gemeente haar begroting en begrotingswijzigingen voor goedkeuring aan de provincie voor moet leggen en in afwachting van goedkeuring geen verplichtingen aan mag gaan. De provincie heeft weliswaar een wettelijke taak, maar kan wel flexibel omgaan met het toezicht en kan komen met op de situatie toegesneden oplossingen. Dat kan bijvoorbeeld door de negatieve gevolgen van de afboeking over een langere termijn uit te smeren. Aangezien momenteel de deprogramming in vrijwel alle gevallen op regionaal schaalniveau plaatsvindt, lijkt het voor de hand te liggen dat de financiële gevolgen daarvan in regionaal verband met de provincie worden besproken en gezocht wordt naar individuele oplossingen per gemeente (al kunnen gemeente onderling op dit punt ook solidariteit betrachten. Zie: regionaal fonds).</p> <p>In het licht van dit thema kan hier worden opgemerkt dat een provincie op dit punt pro-actiever kan zijn. De provincie Flevoland start bijvoorbeeld enkele pilots 'schrappen en deprogrammeren' gekoppeld aan grondexploitaties in gemeenten/regio's waar nog te veel plannen boven de markt hangen. <i>"In deze (bestuurlijke) pilots wordt (samen) bekeken hoe nieuwe locaties terug te brengen en af te stemmen, de beste locaties overeind te houden en hoe te komen tot optimalisatie van grondexploitaties voor nieuwe bedrijventerreinen"</i> (Provincie Flevoland, 2015).</p>
Randvoorwaarden	Financieel gezonde situatie op niet al te lange termijn bereikbaar.
Trekker	Geen: gezamenlijk overleg gemeente(n) en provincie.
Andere direct betrokkenen	Geen.
Samenhang ander instrumentarium	-
Voorbeeld(en)	De provincie Overijssel onderzoekt momenteel de mogelijkheden om gemeenten te ondersteunen door het opzetten van een regionaal arrangement op het gebied van provinciaal financieel toezicht.

3.3 Mogelijkheden op regionaal niveau

In deze paragraaf wordt gekeken naar de mogelijkheden die de provincie heeft om een bepaalde regio verder te ondersteunen. Het is echter niet gezegd dat dit altijd door de provincie moet gebeuren. Het sterkst is het natuurlijk als de hier voorgestelde maatregelen door de regio zelf worden opgepakt, al of niet na een zetje in de goede richting door de provincie of met ondersteuning van de provincie.

Concensusvorming: de Mutual Gains Approach	
Doel / beoogd effect	<p>De afstemming tussen gemeenten zal niet altijd gemakkelijk zijn. Hoe dan ook, uiteindelijk zal consensus moeten worden bereikt om te voorkomen dat het overaanbod niet wordt opgelost en nieuwe, noodzakelijke (en marktconforme) ontwikkelingen worden geblokkeerd. Om dit lastige onderhandelingsproces goed te laten verlopen kan de Mutual Gains Approach behulpzaam zijn.</p> <p>De Mutual Gains Approach is ontwikkeld op Harvard-MIT in de Verenigde Staten. In het boek <i>Getting to Yes</i> (Fisher c.s., 1981) is de methode uitgebreid beschreven.</p> <p>De hoofdelementen van de Mutual Gains Approach zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Goede voorbereiding van de opgave; 2. Richten op belangen niet op standpunten; 3. Mogelijkheden bedenken voor wederzijds voordeel; 4. Gezamenlijk objectieve criteria opstellen; 5. Gezamenlijk onderzoek initiëren (joint fact finding).
Randvoorwaarden	Serieuze wil van gemeenten de mogelijkheden van regionale samenwerking te bekijken.
Trekker	(Coördinerende rol van de) provincie of de regio zelf onder leiding van een extern deskundige.
Andere direct betrokkenen	Gemeenten in een regio.
Samenhang met ander instrumentarium	Maatschappelijke kosten baten analyse, grondprijsmethodiek, regionaal afsprakenkader, regionaal orgaan, regionaal fonds.
Voorbeeld(en)	Niet direct bekend.
Opmerkingen	Zie voor nadere informatie bijvoorbeeld: http://www.mga-netwerk.nl/

Maatschappelijke Kosten Baten Analyse

Doel / beoogd effect	Gemeenten laten zien wat de kosten zijn van de overprogrammering zodat een groter bewustzijn ontstaat en daarmee draagvlak voor de aanpak van het probleem.
Toelichting	De methode van maatschappelijke kosten-batenanalyse.

	(MKBA) is bijvoorbeeld beschreven in de OEI-leidraad (Onderzoek Effecten Infrastructuur). Deze leidraad is oorspronkelijk ontwikkeld voor het opstellen van kosten-batenanalyses voor infrastructuurinvesteringen, maar heeft in de loop der jaren een bredere toepassing gekregen. Deze methode geeft niet direct een klip en klaar antwoord, maar zet verschillende oplossingsmogelijkheden naast elkaar en laat zien wat de voor- en nadelen van de verschillende oplossingen zijn. Bij die afweging kan naar meer aspecten worden gekeken dan alleen de financiële, maar bij voorkeur worden ook die aspecten in geld uitgedrukt.
Randvoorwaarden	-
Trekker	Provincie of de regio zelf.
Andere direct betrokkenen	Gemeenten.
Samenhang met ander instrumentarium	Regionaal afsprakenkader, regionaal orgaan, regionaal fonds.
Voorbeeld(en)	<p><i>Zie voor een voorbeeld van de toepassing in een ander kader: Hugo Gordijn, Gusta Renes, Michel Traa (2007), Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties. Den Haag: PBL</i></p> <p>Dit was een studie naar de mogelijkheden om de behoefte aan bedrijventerreinen te beperken. Belangrijkste conclusies waren dat het aandeel verouderde bedrijventerreinen, bij het huidige tempo van herstructurering, de komende jaren (na 2007) verder zal toenemen. Om herstructurering aantrekkelijker te maken en de vraag naar nieuwe bedrijventerreinlocaties substantieel te beperken, zijn nieuwe beleidsinstrumenten nodig, stelden de onderzoekers. Met name moet een herstructureringsbijdrage worden overwogen. Daarnaast moet de planning van bedrijventerreinen regionaal beter worden afgewogen.</p>

Grondprijsmethodiek

Doel / beoogd effect	Komen tot marktconforme grondprijzen (en daarmee tot een betere grondexploitatie) en het voorkomen van onderlinge concurrentie door gemeenten binnen een regio door daadwerkelijk rekening te houden met prijs-kwaliteitverhoudingen.
Toelichting	Nog steeds worden veel grondprijzen bepaald door te kijken naar wat de buurgemeenten doen en worden de prijzen bewust laag gehouden waardoor er feitelijk sprake is van een verkapt werkgelegenheidssubsidie. Gegeven Europese regelgeving kunnen geen prijsafspraken worden gemaakt. Wel kan door alle gemeenten

	<p>eenzelfde systematiek worden gehanteerd.</p> <p>De methode heeft uiteraard het meeste effect in regio's waar nog veel nieuw terrein valt uit te geven en – nog beter – daar waar nog veel terreinen vanaf het begin ontwikkeld moeten worden.</p> <p>Het achterliggende idee is de residuele methode.</p>
Randvoorwaarden	Voldoende verkopen om de methode op te kunnen baseren.
Trekker	Provincie of regio.
Andere direct betrokkenen	Gemeenten.
Samenhang met instrumentarium	Regionaal afsprakenkader, regionaal orgaan, regionaal fonds, dynamisch voorraadbeheer.
Voorbeelden	<p><u>Regio Rivierenland:</u></p> <p>In het Afsprakenkader Regionale Samenwerking Bedrijventerreinen is opgenomen dat de gemeenten voor de bepaling van de grondprijzen de residuele grondwaardesystematiek gebruiken als toetsingsinstrument op de grondprijzen. Hierdoor krijgt de gemeente een extra toets op het weerstandsvermogen van de grondexploitatie. Deze toets kan voor de gemeente aanleiding zijn om prijzen te verhogen of te verlagen.</p> <p>Concreet is de afspraak op dit aspect:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Driejaarlijks wordt een bureau ingehuurd door het speerpuntberaad dat steekproefsgewijs of op aanwijzing een aantal bedrijfskavels per gemeente doorrekent met de residuele grondwaardesystematiek. – Deze informatie wordt verstrekt aan de gemeenten en zij kunnen beoordelen of en hoe zij de grondprijzen gaan aanpassen. – Eén maal per drie jaar rapporteert elke gemeente aan de een daartoe geëigend regionaal bestuursorgaan over haar grondprijzen (speerpuntberaad logistiek). <p><u>Stedelijk Gebied Eindhoven:</u></p> <p>In het Stedelijk Gebied Eindhoven willen gemeenten elkaar niet langer beconcurreren, maar elkaar juist versterken en gezamenlijk kwalitatief hoogwaardige bedrijventerreinen in de regio creëren. De samenwerkende gemeenten (Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Helmond, Nuenen, Oirschot, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre) hebben in 2013 een bestuursconvenant gesloten. In dat kader is onder meer afgesproken een uniforme methodiek toe te passen bij het vaststellen van de grondprijzen voor bedrijventerreinen.</p>
Opmerking	<p>Dit raakt niet de terreinen die door private partijen worden ontwikkeld.</p> <p>Zie voor nadere informatie over de methode:</p>

- *Sterke financiële arrangementen in de metropoolregio (2011), Stec.*
- *Dinteren, Jacques van (2015), De financiële situatie rond bedrijventerreinen. In: Erwin van der Krabben, Cees-Jan Pen en Frank de Feijter (red.), De markt voor bedrijventerreinen, pag. 141 -152. Den Haag: Platform31.*

Regionaal afsprakenkader	
Doel / beoogd effect	Het voorkomen van onderlinge concurrentie en een overaanbod aan bedrijventerreinen ten einde economische ontwikkeling en werkgelegenheidsgroei regionaal te stimuleren en een gezonde exploitatie van terreinen te kunnen garanderen.
Toelichting	In een dergelijk afsprakenkader wordt vastgelegd hoe de betrokken gemeenten met elkaar samenwerken op het vlak van onder meer acquisitie, grondprijzen en uitgifte (inclusief toelatingsbeleid). Uitgangspunt is het juiste bedrijf op de (voor dat bedrijf) beste plek.
Randvoorwaarden	Gemeenten moeten samen een duidelijke visie hebben op de toekomstige ontwikkelingen en de daarvoor benodigde afspraken. Dan volgt een analyse van de toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve vraag-aanbod verhoudingen om een goede basis te hebben voor de te maken afspraken. Vervolgens: bereidheid van gemeenten om zich aan de afspraken te houden, want een wettelijk, bindend kader ontbreekt. Het is in feite een gentlemen's agreement.
Trekker	(Coördinerende rol van de) provincie of de regio zelf.
Andere direct betrokkenen	Gemeenten.
Samenhang met ander instrumentarium	Mutual Gains Approach, maatschappelijke kosten baten analyse, grondprijsmethodiek, regionaal fonds, regionaal orgaan, dynamisch voorraadbeheer.
Voorbeeld(en)	Regionaal Afsprakenkader Bedrijventerreinen Rivierenland (Regionaal Programma Bedrijventerreinen 2016, Regio Rivierenland).
Opmerkingen	Dit raakt niet de terreinen die door private partijen worden ontwikkeld.

Regionaal fonds	
Doel / beoogd effect	Het tegemoet komen van andere gemeenten in de regio die door afspraken over het oplossen van de overprogrammering niet verder kunnen met de ontwikkeling van bedrijventerreinen en daar wel kosten voor hebben gemaakt.
Randvoorwaarden	Regionaal afsprakenkader.

Trekker	(Coördinerende rol van de) provincie of de regio zelf.
Andere direct betrokkenen	Gemeenten.
Samenhang met ander instrumentarium	Regionaal afsprakenkader.
Voorbeeld(en)	<p>In het Stedelijk Gebied Eindhoven werken negen gemeenten samen alsof zij op bepaalde beleidsvelden één gemeente zijn. Er is gewerkt aan een gezamenlijke programmering bedrijventerreinen, waarbij duidelijk werd dat de nog te ontwikkelen terreinen met een kwart verminderd moeten worden. Gevolg is dat in een aantal gemeenten bedrijventerreinen uit de markt worden gehaald. Die gemeenten krijgen een tegemoetkoming van gemeenten die wel gronden mogen uitgeven. De terreinen die wel worden verkocht, leveren dus een bijdrage aan de kosten die gemaakt moeten worden voor de terreinen waar geen vraag meer naar is. Gemeenten compenseren elkaar voor het verlies door een fonds op te richten. Elke gemeente die bedrijventerreinen ontwikkelt, stort een tientje per vierkante meter in het fonds. Daaruit gaat geld naar gemeenten die plannen hebben moeten schrappen. Hier is echter geen sprake van verevening, maar van een tegemoetkoming in de kosten; de feitelijke kosten liggen veel hoger (Eindhovens Dagblad, 4 november 2016).</p> <p><i>“De gemeenten opteren voor een systematiek waarbij gemeenten die gronden uit mogen geven een tegemoetkoming betalen aan gemeenten die terreinen moeten uitnemen. De gemeenten die gronden mogen ontwikkelen betalen een bijdrage voor elke gemeentelijke m2 uitgeefbare grond die ontwikkeld mag worden (te ontwikkelen terreinen met een onherroepelijk bestemmingsplan). De gemeenten die zachte rode (overbodige) plannen uitnemen ontvangen een beperkte tegemoetkoming voor hun eigen gronden, wanneer zij specifiek daarvoor aantoonbaar kosten hebben gemaakt. Gemeenten die rode terreinen met een hard bestemmingsplan uitnemen ontvangen hiervoor een grotere tegemoetkoming voor het uitnemen van hun eigen harde gronden en de transformatie ervan.</i></p> <p><i>Vanuit het oogpunt van transparantie, eenvoud en lage bestuurlijke lasten is ervoor gekozen om op 1 moment af te rekenen en dat is per 1 juli 2017. De afrekening vindt rechtstreeks tussen de betrokken gemeenten plaats” (Stedelijk Gebied!, 2016).</i></p>
Opmerkingen	Hier is nadrukkelijk sprake van een tegemoetkoming in de kosten. Er is geen sprake van regionale verevening. Dat is voor Nederlandse overheden (op dit moment) duidelijk nog een stap te ver.

Dynamisch voorraadbeheer / monitoring	
Doel / beoogd effect	Betere regionale afstemming van het aanbod aan bedrijventerreinen in niet alleen kwantitatieve zin, maar ook kwalitatief, de aanpak van overmatige leegstand en het schrappen van plannen die niet meer goed passen bij de beoogde kwaliteit. Er is onder voorwaarden ruimte voor het toevoegen van goede nieuwe voorraad, maar dan wel in combinatie met het schrappen van bestaande voorraad.
Randvoorwaarden	Regionaal afsprakenkader.
Trekker	De regio zelf / de gemeenten in een regio.
Andere direct betrokkenen	Provincie.
Samenhang met ander instrumentarium	Regionaal afsprakenkader, provinciale / regionale prognose.
Voorbeeld(en)	<p>Het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 zet hier sterk op in, maar ook bij andere provincies wordt langs deze lijn gewerkt. Belangrijk punt – en vaak een verschil met het verleden – is de nadrukkelijke aandacht voor het kwalitatieve aspect. De segmentatie van bedrijventerreinen, als daar al mee werd gewerkt, was het veelal een rommeltje aan typen terreinen met geen of weinig aandacht voor ruimtelijke kwaliteit, terwijl ondernemers daar in toenemende mate om vragen.</p> <p>In de visie bedrijventerreinen van Noord-Limburg wordt dynamisch beheer als volgt omschreven: <i>„Dynamiek in de voorraad werklocaties blijft van belang om in te kunnen spelen op nieuwe wensen vanuit de markt. Daarom is het van belang een relatie te laten ontstaan tussen bestaande voorraad (leegstaand en in gebruik) en nieuwe te ontwikkelen voorraad. Essentie is dat in regionaal verband door gemeenten niet-vrijblijvende afspraken worden gemaakt over noodzakelijke interventies. Die gaan over de ambities en opgaven, gezamenlijke principes en een gezamenlijke werkwijze. Centraal in het dynamisch voorraadbeheer staan drie type interventies:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Herstructurering: Werken aan de kwaliteit van de bestaande bedrijventerreinvoorraad (en aanpak leegstand). Koppelingen van herstructurering van bestaande terreinen met de uitrol van nieuwe terreinen.</i> <i>2. Sturing op kwaliteit en kwantiteit: Schrappen en transformeren van (harde) plannen die niet de beoogde toevoeging van kwaliteit opleveren.</i> <i>3. Nieuwe ontwikkeling: Onder voorwaarden ruimte bieden voor het toevoegen van goede nieuwe voorraad, maar dan wel in</i>

	<i>combinatie met het schrappen van bestaande voorraad. Vanuit de regio onderschrijven wij het belang van dynamisch voorraad beheer. Om dit goed te kunnen uitvoeren beschrijven we in deze visie de huidige bedrijventerreinvorraad, gezamenlijke ambities, opgaven en principes. Daarnaast wordt ook ingegaan op de spelregels en werkwijze die we in de regio Noord Limburg hanteren“ (Visie Bedrijventerreinen Noord Limburg. Eindconcept POL-Uitwerking Werklocaties, 2017).</i>
Opmerkingen	In een ideale situatie zouden alle provincies een zelfde monitor gebruiken.

Regionaal orgaan / Regionaal Ontwikkelbedrijf Bedrijventerreinen	
Doel / beoogd effect	Meerdere gemeenten en andere overheden participeren in bovenlokale ontwikkelingen en stemmen het regionale programma op elkaar af, waardoor overaanbod wordt voorkomen. Kosten en baten worden gedeeld, zodat negatieve resultaten van ontwikkelingen vereffend worden met positieve.
Toelichting	Ontwikkelingsbedrijven houden zich bezig met de uitgifte van kavels en de ontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen. In combinatie met commerciële partijen kan ook het vastgoedprogramma ontwikkeld worden. Vanuit een separate entiteit kunnen meerdere partijen participeren en zo ontwikkelingen gezamenlijk oppakken (http://www.rvo.nl).
Randvoorwaarden	-
Trekker	Wisselend.
Andere direct betrokkenen	Gemeenten, private partijen.
Samenhang met ander instrumentarium	Regionaal afsprakenkader.
Voorbeeld(en)	Geen. Drechtsteden en Noord-Holland-Noord worden weliswaar doorgaans als voorbeelden genoemd, maar toch valt te beluisteren dat deze bestaande voorbeelden (nog) niet zo ver gaan als met het hier beschreven model wordt beoogd.

3.4 Maatregelen op lokaal niveau, beoogd terrein (hard)

Als het gaat om maatregelen die op een ‘zachte’ manier kunnen bijdragen aan het deprogrammeren kan er ook een rol liggen voor de gemeenten zelf. Daar kan overigens de medewerking van regio en provincie wel bij nodig zijn. Zo kan de provincie helpen zogenaamde voorzienbaarheid te creëren als bedrijventerreinen uit de markt moeten worden genomen waar private partijen (mede-)eigenaar zijn van de gronden. De medewerking van de provincie bij het kiezen voor een tijdelijke functie is uiteraard ook aan de orde.

Terrein gebruiken voor tijdelijke functie	
Doel / beoogd effect	Het reduceren of te niet doen van renteverliezen. Op lange termijn: terrein alsnog in kunnen zetten als bedrijventerrein.
Toelichting	Inkomsten komen van de verhuur van de gronden. De gemeente kan er ook voor kiezen het terrein zelf te exploiteren, bijvoorbeeld door de plaatsing van zonnepanelen. Andere mogelijke invullingen zijn opslag, natuur, parkeerterrein, evenemententerrein, motorcrossbaan, verbouw van gewassen, huisvesting, evenemententerrein, camping, etc.
Randvoorwaarden	Er moet een duidelijk marktperspectief zijn: het terrein heeft duidelijke potentie, maar pas over een aantal jaren. De formulering over het tijdelijk gebruik moet dusdanig zijn dat duidelijk wordt dat het terrein niet van het ene op het andere moment kan worden gebruikt voor bedrijvigheid. Is dit wel het geval dan kan dit een risico zijn voor andere ontwikkelingen bij toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Vereist zijn tevens een rendabele exploitatieperiode en draagvlak.
Trekker	Gemeente.
Andere direct betrokkenen	Provincie moet akkoord gaan.
Samenhang met ander instrumentarium	Bestemmingsplan: om een tijdelijke functie toe te staan (anders dan bedrijvigheid) is een tijdelijke en gemotiveerde afwijking van het bestemmingsplan nodig. In die gevallen waarbij ontwikkeling als bedrijventerrein nog niet zeker is, kan worden overwogen worden een dubbele bestemming toe te kennen.
Voorbeeld(en)	<ul style="list-style-type: none"> – Op bedrijventerrein Kortenoord in Wageningen komt tijdelijke studentenhuisvesting. Hiermee hoopt de gemeente de toename van de vraag naar studentenwoningen op te vangen (Omroep Gelderland, 17 februari 2017). – De gemeente 's-Hertogenbosch realiseert samen met woningbouwverenigingen tijdelijke woningen op bedrijventerrein Empel-Zuid om aan de grote vraag naar sociale huurwoningen te

	<p>voldoen (http://www.zayaz.nl/Onze_projecten/Zayaz_ver_bouwt/Nieuwbouw/Tijdelijke_woningen_Empel_Zuid).</p> <ul style="list-style-type: none"> – De provincie Noord-Holland ondersteunt initiatieven voor tijdelijke functies op bedrijventerreinen door subsidie beschikbaar te stellen voor onderzoek en procesmanagement.
Opmerkingen	Rekening moet worden gehouden met de terugverdientijd. Zo zal bij de plaatsing van zonnepanelen doorgaans het terrein een fors aantal jaren voor die functie beschikbaar moeten blijven.



Den Bosch: tijdelijke huisvesting

Voorzienbaarheid creëren om planschaderisico's te beperken

Doel / beoogd effect	Het voorkomen van schadeclaims van private partijen die grond van een gemeente hebben afgenomen.
Toelichting	De gemeente heeft de wettelijke bevoegdheid en soms zelfs de verplichting plannen weg te bestemmen. De wettelijke regeling van planschade is opgenomen in afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Artikel 6.1, lid 1 Wro luidt als volgt: "Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het

tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd”.

Van groot belang is voorts het bepaalde in artikel 6.3 Wro, dat als volgt luidt: “Met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade betrekken burgemeester en wethouders bij hun beslissing op de aanvraag in ieder geval: a. de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak en b. de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken”.

Om planschade te voorkomen moet voorzienbaarheid worden gecreëerd richting eigenaar en/of belanghebbende. Dat moet op een zorgvuldige manier gebeuren en vereist de volgende zeven stappen:

1. Breng de gemeentelijke en regionale vraag voor de komende 10 jaar goed in beeld
2. Verschaf helderheid over planaanbod, hard en zacht
3. Creëer regionale overeenstemming over de markt
4. Ontwikkel een objectief afwegingskader, gericht op de beste kwaliteit
5. Maak een projectenscan op basis van een afwegingskader
6. Schrijf een structuurvisie of thematische nota met een heldere visie op locaties
7. Start een traject met ontwikkelaars en grondeigenaren

Voorzienbaarheid is de marsroute naar passieve risicoaanvaarding. Hierdoor is het voor de initiatiefnemer (eigenaar van ontwikkelrechten) van een nieuwbouwplan niet of beperkt mogelijk om planschade te verhalen op de gemeente.

Voorzienbaarheid creëren betekent eenvoudig gezegd: kon een partij (eigenaar van de ontwikkelrechten) het weghalen van de bestemming zien aankomen en had deze voldoende tijd om op basis van het vigerende plan te handelen? Heeft de partij vervolgens voor een bepaalde periode niets gedaan, dan geldt dit als passieve risicoaanvaarding door deze partij en is planschade niet aan de orde. De Ladder voor Duurzame Verstedelijking (Rijks wetgeving) en provinciaal beleid kunnen helpen om voorzienbaarheid te creëren en krachtig te kunnen communiceren dat aan het betreffende plan geen behoefte is.

Ontleend aan:

- *A.G. Bregman (2013), Het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.*

	- <i>Stouten, J.P. en P. van Geffen (2016), Deprogrammeer en bespaar miljoenen. In: Bedrijventerrein, december 2016.</i>
Randvoorwaarden	Goede vraag-aanbod analyse.
Trekker	Gemeente.
Andere direct betrokkenen	Regiogemeenten, private partijen, eventueel provincie.
Samenhang met ander instrumentarium	Opstellen prognoses, regionaal afsprakenkader, verankering regionale afspraken, het herbezien van contracten met private partijen.
Voorbeeld(en)	Hoewel het een andere functie betreft kan hier de aanpak rondom het woningbouwprogramma van de gemeente Goeree-Overflakkee worden genoemd. Binnen het woningbouwprogramma zijn een aantal uitleglocaties opgenomen die planologisch zijn vastgesteld, terwijl enkele nog planologisch moeten worden geregeld. Door het ontbreken van marktvrage zullen een aantal van deze plannen niet meer in de uitvoeringsfase komen. De provincie Zuid-Holland bekijkt samen met de gemeente Goeree Overflakkee hoe voorzienbaarheid kan worden gecreëerd voor de plannen die de gemeente wil weg bestemmen. In dat kader is vooral van belang of met de concept visie sanering woningbouwlocaties bestemmingsplannen voldoende voorzienbaarheid wordt gecreëerd.

Contracten nader bekijken en/of heronderhandelen

Doel / beoogd effect	Het beperken van contractschaderisico's bij een beoogde functiewijziging van een bedrijventerrein dat door een private partij zou worden ontwikkeld.
Toelichting	<p>Contracten tussen een gemeente en een private partij kunnen al jaren bestaan zonder dat er iets met het door de private partij aangekochte gronden is gebeurd. De achterliggende redenen kunnen verschillend zijn. Het kan te maken hebben met de economie, met economische vooruitzichten, maar vaak zijn de aangekochte gronden eerder nog een ruilmiddel om ontwikkelingsrechten voor woningbouw binnen te kunnen halen, wat lucratiever is.</p> <p>In een artikel in het blad bedrijventerrein gaan Stouten en Van Geffen (2016) nader in op dit onderwerp. Zij stellen dat wanneer een gemeente geen overeenkomst heeft met een ontwikkelaar, en de gemeente zorgvuldig voorzienbaarheid heeft gecreëerd, er normaliter geen risico is op planschade. <i>“De crux voor gemeenten bij overeenkomsten met marktpartijen zit in de verplichtingen die de gemeente privaatrechtelijk op zich heeft genomen: het mogelijk</i></p>

	<p><i>maken en behouden van planologische ruimte. Als de gemeente een publiekrechtelijke handeling verricht die hiermee in strijd is, zoals het creëren van voorzienbaarheid, betekent dit dat de gemeente waarschijnlijk wordt geconfronteerd met een schadeclaim wegens toerekenbare tekortkoming. Deze verplichting om publiekrechtelijke ruimte te creëren of te behouden is echter vaak gekoppeld aan voortgang van de gebiedsontwikkeling. En juist deze gebiedsontwikkeling loopt vaak ook achter op de planning. Dus als een private partij de gemeente verwijt dat zij haar verplichtingen uit het contract niet nakomt, kan de gemeente doorgaans hetzelfde verwijten aan een private partij omdat deze een aantal acties zou uitvoeren".</i> De auteurs geven verder aan dat de gemeente ook gebonden is aan provinciale verordeningen. Dat kan een valide reden zijn om de overeenkomst te ontbinden, zonder risico op contractschade.</p>
Randvoorwaarden	Goede onderbouwing met prognoses; rekening houden met alle belangen.
Trekker	Gemeente.
Andere direct betrokkenen	Private partijen.
Samenhang met ander instrumentarium	Creëren van voorzienbaarheid, opstellen van prognoses, regionaal afsprakenkader, verankering van regionale afspraken.
Voorbeeld(en)	-

3.5 Maatregelen op lokaal niveau, bestaand terrein (uitgeefbaar)

Ook de aanpak van bestaande terreinen kan een bijdrage leveren aan het herstellen van de balans in vraag en aanbod.

Gedeeltelijke functieverandering	
Doel / beoogd effect	Een terrein waarvan de uitgifte al een aantal jaren loopt en dat deels is gevuld met bedrijvigheid, maar waar de uitgifte nu stopt (door welke omstandigheid dan ook) deels 'van kleur laten verschieten' door andere functies toe te staan.
Randvoorwaarden	Het moet gaan om een aaneengesloten gebied. De nieuwe functie mag de al gevestigde bedrijvigheid op geen enkele wijze hinderen. Goed overleg met de gevestigde ondernemers is noodzakelijk om schadeclaims te voorkomen.
Trekker	Gemeente.
Andere direct betrokkenen	Gevestigde ondernemers op het af te zonderen deel van het bedrijventerrein.
Samenhang met	Bestemmingsplan: wijziging.

ander instrumentarium	
Voorbeeld(en)	In Almere is het overschot in het aanbod van formele werklocaties, die niet aansluiten op de huidige en toekomstige vraag, succesvol herbestemd. Concrete voorbeelden daarvan zijn de binnenstedelijke terreinen Poldervlak en Markerkant.

Versnelde transformatie verouderde bedrijventerreinen	
Doel / beoogd effect	Het creëren van vraag naar nieuwe terreinen.
Toelichting	Het sneller uit de markt nemen van verouderde bedrijventerreinen die zijn 'ingekapseld' in het stedelijk gebied en die niet meer kunnen voldoen aan de huidige eisen op het vlak van onder meer bereikbaarheid, veiligheid en milieu. Door op de betreffende locatie andere functies toe te laten (herbestemmen) wordt beoogd een hogere vastgoedwaarde te realiseren die kan worden gebruikt voor het (achteraf) afdekken van verplaatsingskosten van de bedrijven of meer in het algemeen van verliezen op bedrijventerreinen.
Randvoorwaarden	Medewerking van de bedrijven en inzicht van de betreffende ondernemers dat een gehele vergoeding van de verplaatsing niet aan de orde kan zijn. Daar staat een verbeterd functioneren, meer ruimte en dergelijke tegenover. Bezien kan worden in hoeverre subsidies hier behulpzaam kunnen zijn, bijvoorbeeld vanuit EFRO. De betreffende locatie moet commercieel potentieel hebben.
Trekker	Projectontwikkelaar / belegger.
Andere direct betrokkenen	Gemeente, gevestigde bedrijven, provincie (wijziging bestemmingsplan).
Samenhang met ander instrumentarium	Bestemmingsplan: wijziging.
Voorbeeld(en)	-

Bijlage 1: geïnterviewde personen

Marnic Aarts, provincie Noord-Brabant

Roy Nijboer, provincie Flevoland

Milou Pollemans, provincie Gelderland

Ron Snel, provincie Utrecht

Niels Huijbers, regio Rivierenland

Peter van Geffen, Stec Groep

Werner Hermans, regio Eindhoven

Erwin Vening, regio Groningen, Assen

Mathieu van Woerkom, provincie Zeeland

Dion Sluijsmans, provincie Overijssel

Erik Hoppenbrouwer, provincie Drenthe

Jan Jaap Dicke, provincie Fryslân

Erwin Rem, provincie Noord-Holland

Johan Groot Nibbelink, Kadaster Ruimte en Advies

Bijlage 2: deelnemers aan werksessies

Jacques van Dinteren (Zjak Consult; gespreksleider)

Margreet Verwaal (provincie Zuid-Holland)

Willemien Croes (provincie Zuid-Holland)

Bert van Hemert (Zwijndrecht)

Ada Brandenburg-Baanen (provincie Zuid-Holland)

Mike Klerkx (Papendrecht)

Arjen Langhorst (Hendrik-Ido-Ambacht)

Gerard Kroon (Den Haag)

Dennis Rietveld (BAR organisatie)

Chiel Verbruggen (Westland)

Arjo Verweij (VNG)

Elles Aertsen (Provincie Noord-Brabant)

Klaas Bart van den Berg (Rotterdam)

Arjan Koopman (Lansingerland)

Rogier van Aaken (provincie Gelderland)

Roeland Sluiskes (BAR-organisatie)

Bijlage 3: literatuur

Bregman, A.G. (2013), Het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

Bureau Buiten (2017), Ruimte voor werken In de MRA van morgen: 2017-2030. Excellente werklocaties in de Metropoolregio Amsterdam. Uitvoeringsstrategie PlaBeKa 3.0.

Dinteren, Jacques van (2015), De financiële situatie rond bedrijventerreinen. In: Erwin van der Krabben, Cees-Jan Pen en Frank de Feijter (red.), De markt voor bedrijventerreinen, pag. 141 -152. Den Haag: Platform31.

Provincie Flevoland (2015), RO visie werklocaties Flevoland 2015.

Provincie Gelderland (2016), Aanpak SteenGoed Benutten. Bijlage bij Statenbrief - zaaknummer 2016-006073.

Provincie Gelderland (2017), Statenbrief. Duiding rapport “doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland”.

Provincie Limburg (2017), Provinciaal Omgevingsplan Limburg.

Stec (2011), Sterke financiële arrangementen in de metropoolregio.

Stec (2016), Doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland.

Stedelijk Gebied! (2016), Financieel arrangement bij Programmering bedrijventerreinen Stedelijk Gebied Eindhoven.

Stouten, J.P. en P. van Geffen (2016), Deprogrammeer en bespaar miljoenen. In: Bedrijventerrein, december 2016.

Visie Bedrijventerreinen Noord Limburg. Eindconcept POL-Uitwerking Werklocaties. 2017

Prof. dr. Jacques van Dinteren

Rode Kruislaan 73

6525 JN Nijmegen

Telefoon: 0682 432514

e-mail: zjak.consult@gmail.com

website: zjakconsult.com

website iadp: iadp.co

