

Samenvatting ‘Paper over de mogelijkheden van planologische sturing en grondbeleid bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen’, dr. ir. A.G. Bregman in opdracht van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, juli 2008

1. Inleiding

Wat betreft het onderwerp herstructurering van bedrijventerreinen stellen de Ministers van VROM en van EZ dat de uitvoering van de complexe en kostbare herstructureringsopgave primair ligt bij provincies en gemeenten, maar dat deze ook de aandacht van het rijk vraagt. Daarom stellen de beide ministers een taskforce (her-)ontwikkeling bedrijventerreinen in. Deze taskforce krijgt de opdracht om, op basis van goede en slechte voorbeelden van reeds uitgevoerde herstructureringsprojecten, generieke lessen te trekken ten behoeve van de aanpak van herstructurering. De taskforce geeft onder meer aan hoe de kostenconsequenties van de herstructureringsopgave door de verschillende partijen die betrokken zijn bij concrete herstructureringsopgaven gedekt zou kunnen worden.

2. Onderwerpen

Uit de onderwerpen, waarover door de beide Ministers aan de taskforce om een uitspraak wordt gevraagd, vragen de volgende onderwerpen (mede) om een juridische analyse:

- de mogelijkheid van functiemenging;
- verhandelbare rechten voor bedrijventerreinen;
- de instrumenten die kunnen helpen om het financiële free-riders gedrag van individuele eigenaren te doorbreken (vergelijkbaar met de wijze waarop de ruilverkaveling is aangepakt en de relevante gedachten over stedelijke herverkaveling);
- marktfalen en mogelijke oplossingsrichtingen om dit marktfalen op te lossen. Hierbij dient ook bezien te worden of en hoe marktpartijen betrokken kunnen worden om marktfalen op een efficiënte manier op te lossen;

Deze vier onderwerpen zijn in het paper nader uitgewerkt in de volgende zeven thema's:

- Planologische sturing
- Kostenverhaal en verevening
- Onteigening
- Functiemenging
- De relatie met het wetsvoorstel Experimentenwet BGV-zones
- Herverkaveling
- Verhandelbare rechten

3. Conclusies

Ten aanzien van de genoemde thema's worden de volgende conclusies getrokken:

Planologische sturing

- De nieuwe Wro zoals die op 1 juli 2008 in werking is getreden biedt ten behoeve van de juridische inkadering van de (her)structurering van

bedrijventerreinen een aantal interessante extra mogelijkheden ten opzichte van de huidige WRO. Wat betreft het beleid is op zowel provinciaal als gemeentelijk niveau de structuurvisie het instrument om het beleid zichtbaar te maken. Voor de planologische sturing op provinciaal niveau kan de provinciale ruimtelijke verordening een belangrijke rol vervullen. Via de verordening kan de provincie sturen op de toegestane hoeveelheid nieuw te realiseren bedrijventerrein en daarbij een koppeling maken met te herstructureren terreinen in die zin dat de mogelijkheden voor nieuwe terreinen (mede) afhankelijk wordt gemaakt van daadwerkelijke herstructurering van bestaande. Op deze wijze wordt verevening door de gemeenten zelf feitelijk afgedwongen. Vanwege de provinciale reikwijdte van de verordening kunnen daarmee ook intergemeentelijke arrangementen worden bereikt: eerst bij bepaalde mate van herontwikkeling in een bepaald gebied ontstaat binnen dat gebied ruimte voor een bepaalde mate van bestemming van nieuwe terreinen. Bij de inzet van de verordening moet de provincie zich wel realiseren dat het beperken of doen vervallen van bouwrechten in beginsel leidt tot de plicht eventuele schade te vergoeden. Inzet van de verordening is overigens nadrukkelijk als vangnet bedoeld. Het heeft de voorkeur middels bestuursovereenkomsten afspraken te maken tussen provincies en gemeenten. Het optreden van een door de provincie op te richten publieke ontwikkelingsmaatschappij die zich begeeft op de grondmarkt voor bedrijventerreinen kan aan de verevening een aanvullende bijdrage leveren. Er lijken geen bezwaren tegen te bestaan de ontwikkelingsmaatschappij vorm te geven als vorm van publiek-publieke samenwerking, waarin ook gemeenten participeren.

- In gevallen waarbij de eerste verantwoordelijkheid voor een concreet bedrijventerrein in bestuurlijke zin op provinciaal niveau ligt, kan inzet van het provinciale inpassingplan worden overwogen. De provincie kan op grond van de Wro dan ook wat betreft het grondbeleid de regie voeren.

Kostenverhaal en verevening

- De mogelijkheid van het op deze wijze inzetten van het nieuwe instrumentarium van de Wro ten behoeve van planologische sturing en verevening dient te worden afgezet tegen de mogelijkheid van introductie van een afzonderlijke heffing (buiten de Wro om), op te leggen aan gemeenten bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en te gebruiken ten behoeve van de herontwikkeling van bestaande terreinen. Ondergetekende neigt naar een voorkeur voor de eerste mogelijkheid, omdat deze op grond van bestaande wetgeving mogelijk is, terwijl voor de tweede mogelijkheid een wetswijziging noodzakelijk is. Verder bestaan met fiscale instrumenten in het grondbeleid slechte ervaringen uit het verleden. Beide mogelijkheden hebben naar verwachting als indirect effect een stijging van de grondprijs bij de uitgifte van nieuwe terreinen.
- Door in een (specifieke) structuurvisie (voor bedrijventerreinen) (in een bepaald gebied) zowel de nieuw te ontwikkelen terreinen als de te herstructureren terreinen beiden te benoemen ontstaat op grond van de Wro ruimte om publiek-privaat vereveningsarrangementen op maat overeen te komen.
- Dwingende kostentoerekening jegens grondexploitanten die een bouwvergunning nodig hebben is na de uitdrukkelijke politieke keuzen rondom de Wro steeds

beperkt door de kostensoortenlijst en toepassing van de criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit.

Onteigening

- Een ander aspect waarvoor de Wro een extra reguleringsmogelijkheid creëert is dat van de onteigening in situaties waarin geen sprake is van een bestemmingswijziging. Omdat een uit de per 1 juli 2008 vervallen Wet op de stads- en dorpsvernieuwing afkomstig artikel met een dergelijke strekking is overgebracht naar de Wro, is het toepassingsbereik van deze mogelijkheid verruimd tot andere typen projecten dan uitsluitend stadsvernieuwingprojecten en kan daarvan ook bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen gebruik worden gemaakt. Om eventuele twijfel daaromtrent weg te nemen verdient het aanbeveling dat de Minister expliciet aangeeft dat de strekking van genoemde regeling inderdaad is verbreed. De behandeling van het hierna te typeren wetsvoorstel BGV-zones biedt hiervoor een goede mogelijkheid.
- Uitgifte van gronden in erfpacht of de vestiging van een opstalrecht leiden naar alle waarschijnlijkheid niet tot eenvoudiger grondverwerving bij een latere herontwikkeling.

Funciemenging

- Voor een derde onderwerp dat voor het (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen van groot belang is, namelijk de stad-en-milieubenadering, is regeling in de Wro over enkele jaren voorzien. Gepleit wordt voor een implementatie in de Wro die tevens een aanmerkelijke vereenvoudiging ten opzichte van de huidige regeling in de Interimwet stad-en-milieubenadering behelst. Vertrekpunt dient te zijn een integrale beoordeling van de omgevingskwaliteit, waarbij milieukwaliteitsnormen steeds het karakter hebben van richtnormen waarvan beargumenteerd mag worden afgeweken.

De relatie met het wetsvoorstel Experimentenwet BGV-zones

- Het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel BGV-zones en de hiervoor voorgestelde mogelijkheden die de Wro biedt of op termijn bieden kan, zijn complementair.

Herverkaveling

- De mogelijkheden van wettelijke regulering van herverkaveling die momenteel door het IBR worden onderzocht, zijn voor de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen van beperkte betekenis.

Verhandelbare rechten

- Het wel genoemde instrument verhandelbare rechten is juridisch lastig te duiden en/of in strijd met het kader van de nieuwe Wro en gelet op het voorgaande ook onnodig.