

Slimmer sturen, sneller schakelen

≡ provincie
Gelderland

De Gelderse aanpak herstructurering
van bedrijventerreinen

Aan de leden van Provinciale Staten

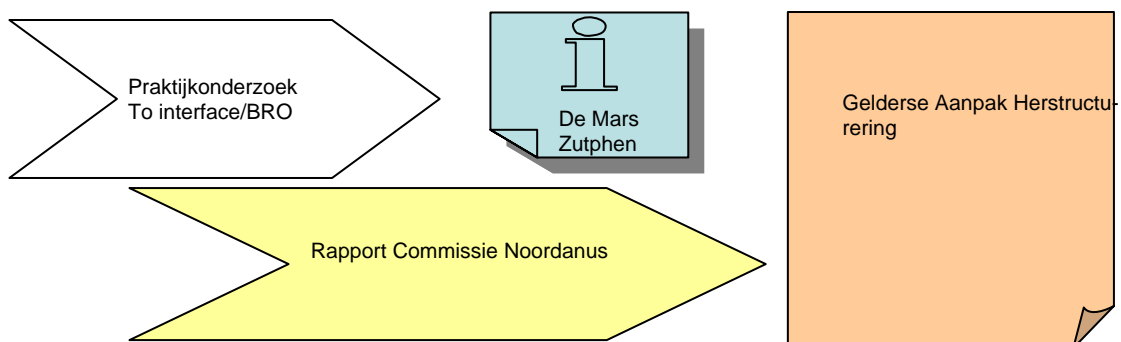
Inleiding

Bedrijventerreinen staan landelijk volop in de belangstelling. Nieuwe prognoses laten zien dat de behoefte aan bedrijventerreinen na 2020 geleidelijk zal afnemen. Daarnaast is de maatschappelijke weerstand gegroeid tegen een schijnbaar *ongebreidelde groei* van nieuwe bedrijventerreinen, terwijl bestaande bedrijventerreinen snel leken te verouderen en leegstand leken te kennen. Door een kwaliteitsimpuls op bestaande bedrijventerreinen worden deze weer aantrekkelijk als vestigingslocatie. Zittende bedrijven kunnen gewoon doorgroeien op hun huidige locatie waardoor een onnodige trek naar nieuwe terreinen wordt voorkomen. Dit vraagt echter om voldoende ruimte voor vestiging en uitbreiding, zowel fysiek als in milieuopzicht, een goede ontsluiting en adequate voorzieningen voor een duurzaam beheer van het terrein. Hiervoor is een slagvaardige aanpak, regievoering en veel geld nodig. In het voorjaar van 2009 worden er tussen het Rijk en de provincie afspraken gemaakt over de planning en programmering van bedrijventerreinen. Onderdeel van de afspraken is de uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie Noordanus.

Deze Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (commissie Noordanus) heeft op 9 september 2008 zijn eindrapport 'Kansen voor kwaliteit' aangeboden aan de ministers Cramer (VROM) en Van der Hoeven (EZ). De belangrijkste conclusies zijn dat de landelijke opgave voor herstructurering 6,35 miljard euro kost en dat provincies de gemeenten moeten dwingen om samen te werken. Daarbij moet er een koppeling komen tussen nieuwe terreinen en bestaande terreinen. De commissie pleit voor een *verzakelijking* van de bedrijventerreinenmarkt, waarbij marktpartijen kunnen ontwikkelen en de overheid randvoorwaarden schept.

In de nota Sociaal Economisch Beleid 2007-2011 hebben wij aangekondigd dat wij in 2008 met een voorstel komen voor een Gelderse aanpak voor herstructurering. In dit kader hebben wij ons huidige instrumentarium tegen het licht gehouden en onderzocht welke aanpak nu het beste aansluit op de behoefte in Gelderland. Expliciet hebben wij hierbij ook goed gekeken naar de uitvoering van projecten en de eventuele meerwaarde van een nieuwe uitvoeringsorganisatie in de vorm van een *provinciale herstructureringsmaatschappij* op afstand van de provincie. In Noord-Brabant - en mogelijk binnenkort ook Overijssel - wordt hiermee ervaring opgedaan.

De nu voorgestelde Gelderse Aanpak Herstructurering is gebaseerd op een diepere analyse van 6 Gelderse herstructureringsprojecten door het bureau To Interface/BRO. Dit onderzoek is op 10 juni 2008 met Statenleden, gemeenten en marktpartijen besproken op een discussiebijeenkomst op de Mars in Zutphen. Daarnaast hebben wij de recente aanbevelingen van de Commissie Noordanus meegenomen.



Onze opgave

In de uitvoeringsagenda GS is ingezet op 1000 ha gerevitaliseerd of geherstructureerd bedrijventerrein t/m 2011. In 2007 is er 400 ha bedrijventerrein gerevitaliseerd. In 2008 hebben we hier 90 ha aan toegevoegd. Vanuit de tranche herstructurering 2009 en de grote herstructureringsprojecten uit MIG komen hier naar verwachting nog eens 311 ha bij. Hiermee is dus circa 800 ha van de afgesproken 1000 ha in uitvoering.

Tabel 1 Opgave herstructurering

<i>Regio</i>	<i>tranche 2009 plus MIG</i>	<i>resterende opgave revitalisering vanaf 2010</i>	<i>waarvan revitalisering</i>	<i>waarvan zware revitalisering/herprofilering</i>	<i>Totale kosten (schatting)</i>
Stedendriehoek ¹	39 ha	108ha	96 ha	12 ha	38,9
Gelderse Vallei	0 ha	90 ha	80 ha	10 ha	32,4
Achterhoek	130 ha	117ha	105ha	12 ha	41,0
Rivierenland	0	115ha	103ha	12 ha	40,5
Stadsregio	100	550 ha	490 ha	60 ha	196,7
Noord Veluwe	42 ha	55ha	49 ha	6 ha	19,7
<i>Totaal</i>	<i>311 ha</i>	<i>1035 ha</i>	<i>923 ha</i>	<i>112 ha</i>	<i>€ 369,1</i>

Met welke kosten kunnen we de komende jaren nog rekening houden? Uit deze overzichten van de regio's blijkt dat op dit moment (september 2008) de totale opgave circa 1350 ha bedraagt. Afgezet tegen de landelijke opgave van 15800 ha van Commissie Noordanus bedraagt de Gelderse opgave dus 8,5%.

Vanuit de beschikbare middelen voor de tranche herstructurering 2009 (2,6 miljoen structureel en 4,3 miljoen euro incidenteel) en de extra MIG-gelden voor de uitvoering van drie grote herstructureringsprojecten in de Stadsregio, Zutphen de Mars en in de Achterhoek (25 miljoen t/m 2013), kunnen wij van deze opgave ruim 300 ha aanpakken. Resteert daarna nog een opgave van ruwweg 1035 ha. Om deze 1035 ha ook aan te pakken moeten wij - gegeven de huidige kennis van projecten, de prijskaartjes van Noordanus en het huidige prijspeil - rekening houden met een financiële opgave van 369,1 miljoen. Rekening houdend met een onzekerheidsmarge van 10% betekent dit een kostenpost van globaal 400 miljoen euro.

Hoe is deze financiële opgave volgens Noordanus te dekken? Wanneer we de macrocijfers van de commissie toepassen op Gelderland zou het mogelijk moeten zijn om van deze 400 miljoen 56%, ofwel 224 miljoen euro te dekken uit grondopbrengsten en verevening. Resteert volgens deze rekensom voor de gezamenlijke overheden een nog te dekken tekort van 176 miljoen euro. Noordanus hanteert hierbij als vuistregel een gelijkelijke verdeling over de drie bestuurslagen. Dit zou voor Gelderland dan neerkomen op een nog benodigde provinciale inzet van in totaal € 58,7 miljoen euro. Dit bedrag is niet meer dan een indicatie. De daadwerkelijk benodigde jaarlijkse inzet is afhankelijk van het uitvoeringstempo van de projecten en de hoogte van de tekorten op deze projecten. Voor de dekking voor deze projecten is, naast een extra impuls van 1,5 miljoen euro in 2010, jaarlijks structureel 2,6 miljoen euro beschikbaar. Op dit punt is er dus nog sprake van een onbalans tussen de ambities en de financiële mogelijkheden. Overigens, naar aanleiding van het rapport van Noordanus is inmiddels door Rijk, IPO en VNG een landelijke werkgroep ingesteld die zich over deze financieringsproblematiek gaat buigen.

¹ Inclusief Deventer

Onze analyse

Voor een adequate aanpak van herstructurering in Gelderland is een diepere analyse nodig van de Gelderse praktijk. Wij hebben hiervoor het bureau To Interface/BRO opdracht gegeven om vijf concrete herstructureringsprojecten in Gelderland te analyseren (Zutphen, Apeldoorn, Barneveld, Doetinchem en Lingewaard), evenals het idee in Rivierenland voor de oprichting van een regionaal fonds voor herstructurering. Het bureau heeft hiervoor gesproken met gemeenten, marktpartijen en deskundigen van o.a. de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM BHB) en het ontwikkelingsbedrijf Hattermerbroek (H2O). Het eindrapport² is op 11 juni 2008 op de Mars in Zutphen gepresenteerd aan Statenleden, gemeenten en marktpartijen.

De belangrijkste conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

- Maak meer gebruik van de dynamiek in de markt.
Herstructurering blijkt in veel gevallen door de markt zélf op te lossen. Marktpartijen gaan investeren zodra er mogelijkheden zijn om op verouderde terreinen toegevoegde waarde te realiseren. Dat betekent niet dat wij overal maar kantoren moeten toestaan of alle bedrijventerreinen maar moeten transformeren, integendeel. De gemeente kan met het bestemmingsplan en de zogeheten *grondwaardekubus* veel slimmer sturen en zorgen dat bedrijfskavels 'netjes' hun levenscyclus doorlopen en er geen "te grote" stappen worden gemaakt. Het is immers de bedoeling dat bedrijventerreinen deze functie zo lang mogelijk kunnen behouden. Wij willen gemeenten helpen om deze nieuwe inzichten zoals de grondwaardekubus actief te gaan toepassen (voor uitleg grondwaardekubus zie bijlage). Deze lijn sluit prima aan bij de oproep van de commissie Noordanus voor een *verzakelijking* van de bedrijventerreinenmarkt.
- Investeer meer in het voortraject.
Herstructurering vraagt een actievere opstelling van de provincie, zowel op regievoering als op de uitvoering. In plaats van *end-of-pipe*-subsidies voor gemeentelijke projecten willen wij met onze budgetten eerder en méér gaan sturen op een beperkt aantal grote intergemeentelijke projecten, waarin oude en nieuwe terreinen en eventuele bedrijfsverplaatsingen in samenhang worden gezien. Dit kan in de vorm van een regionaal investeringsprogramma.
- Investeer in kennis vastgoedmarkt.
Het beschikbaar stellen van kennis en procesmanagement aan gemeenten heeft veel meerwaarde. Uit ervaring van de Brabantse Herstructurerings Bedrijf blijkt dat gemeenten hiermee worstelen
- Kijk naar de regionale context.
Een herstructureringslocatie staat niet op zichzelf maar moet in de regionale context worden gezien en aangepakt. Door bijvoorbeeld te 'knijpen' op nieuwe ruimte in de regio worden bestaande terreinen weer schaars en dus aantrekkelijk. Conform de aanbevelingen van Noordanus moeten we dus meer regie gaan voeren op de regionale planning.
- Stop geen energie in een provinciale herstructureringsmaatschappij, maar zoek maatwerkconstructies.
Bij de onderzochte gemeenten bestaat geen behoefte aan een provinciale herstructureringsmaatschappij die risicodragend gaat participeren in de verwerving en grondexploitatie. In plaats van top down één provinciale herstructureringsmaatschappij op te gaan richten denken wij eerder aan een bottom up benadering waarbij we een aantal projectgerelateerde ontwikkelingsbedrijven helpen opzetten op (sub-)regionale schaal. Het voorbeeld is het ontwikkelingsbedrijf Hattermerbroek. Men heeft liever dat de provincie bijdraagt in de vorm van een subsidie aan een totaalplan. De aankoop van particuliere kavels kan onderdeel zijn van een dergelijk gebiedsplan. Dat is in feite de manier waarop we nu werken in de projecten Zutphen de Mars, RBT Achterhoek en Hattermerbroek.

² Herstructurering bedrijventerreinen: op weg naar een Gelderse aanpak, ondertitel: "slimme sturing door gebruikmaking van de intrinsieke dynamiek van bedrijven" door To interface projects ism BRO

- Maak werk van verevening.
Een belangrijke meerwaarde van de provincie ligt in het tot stand brengen van grote intergemeentelijke projecten zoals Hattermerbroek en RTB Doetinchem. Zonder de provincie waren deze projecten niet ontstaan. Iedereen praat over verevening en hogere grondprijzen. Volgens VROM-raad en Noordanus zijn de grondprijzen voor bedrijventerreinen in Nederland veel te laag. Juist de provincie kan gemeenten verleiden om hun bedrijventerreinen gezamenlijk aan te gaan pakken en de mogelijkheden voor verevening daadwerkelijk in praktijk te gaan brengen. Bijvoorbeeld door een subsidie te verstrekken als werkkapitaal voor een intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschappij zoals in Hattermerbroek. In het geval van een pure voorfinancieringsvraag zou de provincie ook kunnen volstaan met een garantstelling. Deze mogelijkheden gaan we verder onderzoeken.
- Handhaaf provinciale subsidies en investeringen.
In het geval van een onrendabele top in het project is meestal ook een bijdrage van de provincie nodig. Dat geldt niet alleen voor grote intergemeentelijke projecten, maar ook voor projecten die buiten een regionale aanpak vallen. Subsidies en investeringen door de overheid zijn het meest effectief wanneer deze worden besteed aan maatregelen die direct leiden tot een hogere en duurzame intrinsieke waarde van het bedrijventerrein (openbare ruimte en ontsluitende infrastructuur, bodemsanering). Daarmee worden private investeringen uitgelokt en kan daarop ook worden gestuurd. Goed voorbeeld is de N 348 op de Mars in Zutphen. Door een investering in de weg neemt de waarde van de kavels toe, ontstaat dynamiek bij de bedrijven op het bedrijventerrein, worden bedrijven uit hun isolement verlost en gaan ze weer investeren in kavel en gebouwen.
- Maar niet zonder duurzaam beheer.
Wij willen meer zekerheden dat de gemeenten en bedrijven ook garant staan voor het duurzame beheer van het terrein. Beide partijen moeten hier verantwoordelijkheid in nemen omdat duurzaam beheer een belangrijke garantie is voor een duurzame vestiging van bedrijven op een terrein. Dit betekent dat de gemeente onder andere onderhoudsbudgetten reserveert voor het terrein en eventueel financiële instrumenten inzet om "free-rider"-gedrag te voorkomen. Daarnaast moet de gemeente zich richten op het beheren van de fysieke en milieutechnische ruimte op het terrein. Van de partijen wordt gevraagd om bindende afspraken te maken over parkmanagement, waaronder de bereikbaarheid met ov.

Onze aanpak op hoofdlijnen

De provincie maakt zich sterk voor een effectievere aanpak van verouderde terreinen in Gelderland. Wanneer verouderde terreinen weer voldoen aan de kwaliteitseisen van vandaag worden deze aantrekkelijk voor bedrijven en werknemers. Dat is goed voor de werkgelegenheid en voorkomt onnodige aanleg van nieuwe terreinen. Op hoofdlijnen bestaat de aanpak herstructurering uit de volgende drie sporen:

1. *We maken bestuurlijke afspraken over de opgave*

In het kader van de structuurvisie stellen wij voor om met de regio bindende afspraken te maken over de planning en programmering van bedrijventerreinen naar categorie in combinatie met herstructurering van bestaande terreinen en bedrijfsverplaatsingen. Wij willen dat de gemeenten de SER-ladder³ actief gaan toepassen en werk maken van herstructurering, bij voorkeur in een aantal intergemeentelijke projecten. Deze bestuurlijke afspraken worden per regio vastgelegd in het Economische Programmerings en Ontwikkelingsdocument (EPO's). Volgens planning moeten deze EPO's in 2009 gereed zijn.

Doel: medio 2009 zijn in alle regio's EPO's vastgesteld. Voor wat betreft de herstructureringsparagraaf streven wij naar meer intergemeentelijke projecten waarbij inhoudelijk en financieel een koppeling wordt gelegd tussen de herstructureringsopgave en de aanleg van nieuwe terreinen.

2. *Wij stellen per regio een investeringsagenda herstructurering op:*

Met de informatie uit de EPO's hebben wij zicht op de omvang van de herstructurering en ambitie van de regio ten opzichte van de uitvoering. Vervolgens gaan wij de afgesproken hectares programmeren en contracteren. We nodigen hiervoor gemeenten uit om met ons afspraken te maken over de inzet van ons beschikbare instrumentarium. Naast geld gaat het om de inzet van Ro-instrumenten en om capaciteit. Vanuit de Reserve Bedrijfsomgeving, eventueel aangevuld met MIG, reserveren we budget waarmee (inter)gemeentelijke projecten gefinancierd kunnen worden. Hierbij zullen wij meesturen op een marktgerichte vastgoedaanpak (grondwaardekubus), gezamenlijke afspraken over grondprijzen, toepassen van verevening en SER-ladder, bereikbaarheid en duurzaam beheer.

Doel: in 2009/2010 contracteren wij drie grote projecten Stadsregio, Zutphen de Mars en regio Achterhoek. Medio 2010 per regio afspraken over een regionaal investeringsprogramma herstructurering en cofinanciering vanuit Reserve Bedrijfsomgeving, incidenteel aangevuld vanuit MIG.

³ In de Nota Ruimte staat het redeneerschema van de SER-ladder beschreven. Bij de SER-ladder gaat het erom dat de verschillende ruimtelijke mogelijkheden zorgvuldig worden afgewogen en optimaal worden benut. Dit houdt in dat ten eerste aandacht wordt besteed aan een optimaal gebruik van de beschikbare (of door herstructurering beschikbaar te maken) ruimte, ten tweede aan de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen en ten derde aan uitbreiding van het ruimtegebruik.

3. *We investeren in een efficiëntere aanpak uitvoering:*

De bedrijventerreinenmarkt moet uiteindelijk een normale markt worden, waar de markt investeert en de overheid randvoorwaarden invult. Het onderzoek van To Interface/BRO biedt concrete handvatten voor gemeenten om deze wens in praktijk te brengen. Om deze transitie te versnellen bieden wij gemeenten aan om de kennis toe te passen. Voordat de gemeente overgaat tot het opstellen van een gebiedsplan willen we de gemeente in staat stellen om een contra-expertise uit te voeren op basis van de zogeheten grondwaardekubus. Dat betekent dat we niet meer afwachten totdat de gemeenten een kant-en-klaar masterplan bij ons inlevert voor subsidie, maar dat we gaan investeren in de oriëntatiefase wanneer de kaarten nog niet zijn geschud. We willen voorkomen dat vastgoedeigenaren achterover gaan leunen zodra de gemeente een gedetailleerd masterplan gaat vaststellen.

Doel: In 2009/2010 minimaal 5 projecten waarbij in de oriëntatiefase de mogelijkheden van de grondwaardekubus worden verkend en benut. Voor de aanvraag van provinciale subsidie volstaat een Business plan voor de Bedrijfsomgeving (BvB) met een beschrijving van de maatregelen. Een gedetailleerd masterplan is dus niet meer verplicht.

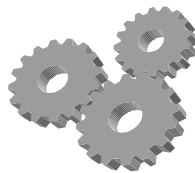
Figuur 1 Gelderse aanpak herstructurering: “slimmer sturen, sneller schakelen”



Bestuurlijke afspraken planning en programmering



Regionale investeringsagenda herstructurering



Efficiëntere uitvoering !

Onze instrumenten

Met welke middelen gaan we de nieuwe aanpak realiseren? Gemeenten blijven immers primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de herstructureringsopgave. De provincie heeft een aantal belangrijke instrumenten om te sturen op herstructurering. De instrumenten vallen uiteen in drie categorieën te weten financiële, wettelijke en kennisinstrumenten.

- *Kennis:*
Hier ligt een belangrijk aangrijpingspunt. In veel gemeenten komt herstructurering bij gemeenten moeilijk van de grond door een gebrek aan capaciteit en kennis. Projecten blijven te lang liggen en komen niet of langzaam hoger op de politieke agenda. Gemeenten duiken te snel in een masterplan met maatregelen voordat er een goede analyse is gemaakt van de vastgoedmarkt. Goede timing is hierbij essentieel! Op dit punt willen we samen met o.a onze uitvoeringspartner Oost NV de gemeenten tegemoet komen. Hierbij gaat het om de inzet van procesmanagers om grote intergemeentelijke projecten op te zetten en te begeleiden en om de toepassing van nieuwe inzichten die ons door To Interface/BRO en commissie Noordanus zijn aangereikt. Hierbij denken we aan een aantal masterclasses bedrijventerreinen voor gemeenten en bedrijven. Vanuit onze eigen organisatie mobiliseren we de inhoudelijke kennis om knelpunten in de uitvoering op te lossen. Voorbeeld is de problematiek van volgelopen geluidszones die ontwikkelingen kunnen blokkeren.
- *Wetgeving:*
Hierbij gaat het om de mogelijkheden in het kader van de WRO en milieuwetgeving (bodem, geluid). Zo wordt het principe en de toepassing van de SER-ladder wettelijk verankerd in een AMvB. Naar verwachting helpt dit wettelijke instrument als een stok achter de deur om meer bindende afspraken te maken met gemeenten en regio's. Op gemeentelijk niveau gaat het om het beter benutten van de mogelijkheden van Ro-instrumenten met behulp van de grondwaardekubus. De levensduur van een kavel kan aanzienlijk worden verlengd zolang het bestemmingsplan voldoende rek biedt voor ondernemers om uit te breiden of andere functies mogelijk te maken. Zie bijlage 1.
- *Subsidies:*
Voor uitvoering van de regionale investeringsagenda herstructurering maken we gebruik van de door uw staten jaarlijks structureel beschikbare gestelde middelen in de Reserve Bedrijfsomgeving (€ 2,6 mln), incidenteel aangevuld vanuit MIG (€ 4,3 mln in 2009 en € 1,5 in 2010). Daarnaast is voor grote herstructureringsprojecten in de Stadsregio, Zutphen de Mars en Achterhoek tot 2013 vanuit MIG een extra budget beschikbaar gesteld van 25 miljoen euro. Op projectniveau hebben wij subsidiemogelijkheden voor ondersteuning in de kosten voor kennis en voor maatregelen. Voor de grotere projecten is geld beschikbaar voor de tijdelijk inhuur van vastgoedexpertise. Hierbij zullen we sturen op een marktgerichte vastgoedaanpak (grondwaardekubus), gezamenlijke afspraken over grondprijzen, toepassen van verevening en SER-ladder, bereikbaarheid en duurzaam beheer.
- Ook voor uitvoeringsmaatregelen blijft subsidie beschikbaar. Subsidie is mogelijk voor projecten met een onrendabele top en richt zich primair op investeringen in de openbare ruimte, infrastructuur en op bijdragen voor bedrijfsverplaatsingen. In het geval van een intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschappij naar het voorbeeld van Hattermerbroek, kunnen wij de subsidie op voorhand verstrekken zodat het als *werkkapitaal* kan worden ingezet. Meestal gaan de kosten voor de baat. In sommige gevallen lijkt ook met een provinciale garantie te kunnen worden volstaan. Deze mogelijkheden gaan we verder onderzoeken.

Subsidies worden beoordeeld op basis van een Business plan voor de Bedrijfsomgeving (BvB). Dit plan bevat -naast maatregelen en het beheer - een analyse van de marktkansen in het gebied, inclusief de voorgestane strategie. De grondwaardekubus staat hiervoor model.

Onze uitvoeringsorganisatie

Herstructurering is een complexe materie en in eerste aanleg een zaak voor de gemeenten. De provincie wil gemeenten hierin optimaal ondersteunen en adviseren. Deze taak wordt opgepakt door het *Aanjaagteam Herstructurering*. Dit aanjaagteam is voor gemeenten, regio's, projectontwikkelaars en uitvoeringpartners hét provinciale loket voor bedrijventerreinen en herstructurering. Het aanjaagteam bestaat uit een *front office* van enkele ervaren projectmanagers en een *back office* van provinciale beleidsmedewerkers.

Frontoffice:

- aanjagen uitvoering herstructurering
- inventarisatie en ontwikkeling van intergemeentelijke projecten
- intake projecten en inzet instrumenten

Backoffice:

- advisering EPO⁴-rondes
- opstellen en actualiseren regionale investeringsagenda
- programmeren en contracteren vanuit provinciale budgetten
- monitoring voortgang uitvoering projecten en rapportage GS/PS

De aansturing van het aanjaagteam ligt bij de provincie. Met Oost NV zijn al afspraken gemaakt om hun ervaren projectmanagers in te zetten voor het aanjaagteam. Oost NV is een neutrale partij die onafhankelijk kan opereren tussen belangen van gemeenten en bedrijven. Vanuit de vierde kerntaak heeft Oost NV de afgelopen jaren geïnvesteerd in kennisontwikkeling en ruime ervaring opgedaan als procesmanager bij complexe projecten zoals RBT Achterhoek. De slagkracht van Oost NV wordt nu vergroot door een nauwere samenwerking met de provincie en een directere betrokkenheid bij investeringsbeslissingen. Dit maakt de positie van Oost NV sterk aan de onderhandelingstafel. De afspraken over de personele inzet van Oost NV vallen binnen de financiële kaders van onze boekjaarsubsidie. Afhankelijk van de werkvoorraad en benodigde expertise in gemeenten kan het aanjaagteam naast Oost NV ook extern kennis inhuren. Het gaat er om dat het team alle kennis aan boord heeft om het gedachtegoed van To interface/BRO en Noordanus in de praktijk te brengen en in gemeenten herstructureringsprojecten vlot te trekken.

Vanuit onze eigen organisatie mobiliseren we de inhoudelijke kennis (economie, ruimtelijke ordening, gebiedsexploitatie, verkeer en milieu) om de problematiek op het betreffende terreinen goed in kaart te brengen en knelpunten te voorkomen en op te lossen. Voorbeeld is de problematiek van volgelopen geluidszones die ontwikkelingen kunnen blokkeren.

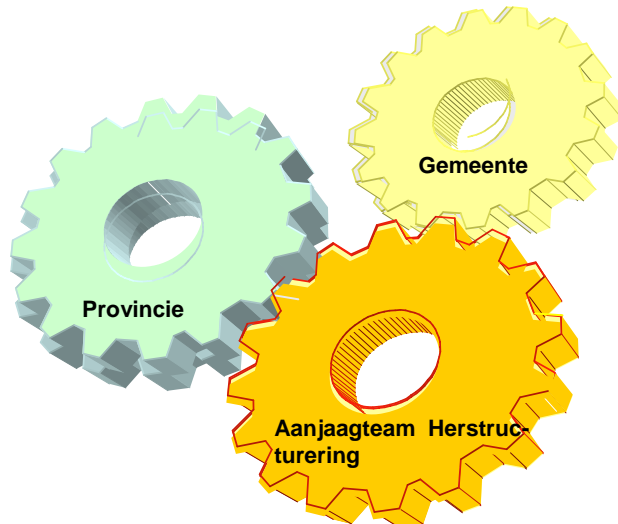
Voor herstructurering zijn de gemeenten nu aan zet. Het aanjaagteam staat echter klaar om gemeenten hierbij intensief te ondersteunen. Op basis van een intake gesprek maken de projectmanagers met de gemeenten een plan van aanpak, inclusief begroting. Het plan van aanpak moet uiteindelijk resulteren in een Business plan voor de Bedrijfsomgeving (BvB).

De inzet van het aanjaagteam is echter niet vrijblijvend. Voor een succesvolle aanpak is het namelijk belangrijk dat de gemeente commitment toont, bijvoorbeeld in de vorm van een overeenkomst of geldelijke bijdrage. Voor de grotere projecten kan het nodig zijn om naast het aanjaagteam ook een *bestuurlijke* trekker te organiseren, bijvoorbeeld met portefeuillehouders uit betrokken gemeenten.

In onze aanpak staat een marktgerichte benadering centraal en is de overheid faciliterend. Het sluitstuk van onze aanpak is een eventuele bijdrage in het Business plan in de vorm van een subsidie.

⁴ Economische Programmerings- en Ontwikkelingsdocument

Figuur 2 Uitvoering: “sneller schakelen”



Onze acties

Voor een vliegende start van de nieuwe aanpak herstructurering worden de volgende acties in gang gezet:

- We gaan in elke regio de mogelijkheden verkennen voor een intergemeentelijk project oud/nieuw. Deze verkenning nemen we mee als input voor het overleg met de regio's.
- Afhankelijk van dat resultaat inventariseren we met regio's de bereidheid en mogelijkheden voor het oprichten van regionale of intergemeentelijke ontwikkelingsbedrijven. Hiermee sorteren we ook voor op rijksbeleid ten aanzien van aanbevelingen Noordanus.
- We onderzoeken de mogelijkheden om naast subsidies in gevallen van een voorfinancieringsvraag te gaan werken met een garantiestelling.
- We zoeken op het gebied van intergemeentelijke samenwerking en afstemming grondprijzen naar best practices in andere regio's (o.a. Groningen-Assen en Twente)
- We benoemen intern een kwartiermaker om het aanjaagteam herstructurering te formeren.

Wij geven u hierbij in overweging om over deze notitie met het college overleg te voeren op 19 november tijdens de commissievergadering MEZ .

Arnhem, 28 oktober 2008 - zaaknr.2007-022414
Gedeputeerde Staten van Gelderland
C.G.A. Cornielje - Commissaris van de Koningin
H.M.D. Brouwer - secretaris

+ + + + +

Bijlage 1: Resultaten onderzoek To Interface/BRO

Inleiding

Gelet op het belang van herstructurering en onze wens om slimmer en sneller te opereren hebben wij onze huidige werkwijze tegen het licht gehouden. In 2007 hebben wij met gemeenten, marktpartijen en deskundigen van de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM BHB) en de lokale ontwikkelingsmaatschappij in Hattem, Heerde en Oldebroek (H2O) gesproken over een effectievere aanpak van verouderde terreinen. Versterking van de regierol in herstructureringsprocessen, meer functionele en financiële koppeling van oude en nieuwe terreinen en de extra inzet (al of niet risicodragend) van overheid voor de aan- en verkoop van kavels zijn hierbij te overwegen nieuwe instrumenten.

Met deze informatie hebben wij vervolgens het bureau To Interface/BRO opdracht gegeven om vijf concrete herstructureringsprojecten in Gelderland onder de loep te nemen (Zutphen, Apeldoorn, Barneveld, Doetinchem en Lingewaard), evenals het idee in Rivierenland voor de oprichting van een regionaal fonds in deze regio. Het onderzoek is op 11 juni 2008 aan Statenleden, gemeenten en marktpartijen gepresenteerd, gevolgd door discussie.

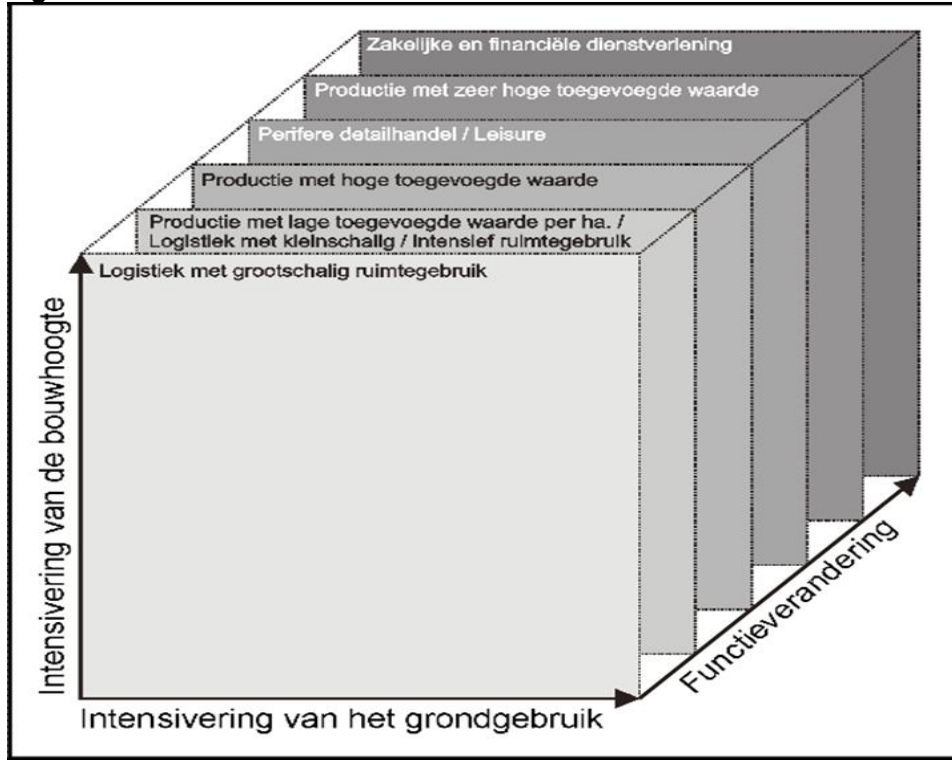
Waardecreatie

Het begrip waardecreatie is de rode draad in de aanbevelingen van het bureau To Interface/BRO. Volgens de onderzoekers kunnen gemeenten dreigende verloedering en dus dure herstructurering van terreinen voorkomen door tijdig te zorgen dat:

- 1) bedrijven langer uit de voeten kunnen op huidige kavels, en:
- 2) op vrijkomende kavels mogelijkheden bieden voor gebruikswaardevermeerdering waardoor marktpartijen gaan investeren.

Met behulp van de zogeheten *grondwaardekubus* tonen de onderzoekers aan dat in de onderzochte gevallen gemeenten wel degelijk kunnen sturen op de levenscyclus van bedrijfskavels. De grondwaardekubus verbeeldt de maximaal 6 levenscycli die een bedrijfskavel kan doorlopen. Hij is gebaseerd op de grondwaardetheorie, die zegt dat de grondwaarde wordt bepaald door de toegevoegde waarde die de functie genereert die erop is gevestigd, en op de alledaagse praktijk van de bedrijvendynamiek.

Figuur 3: Grondwaardekubus



De kubus telt drie ontwikkelingsassen waarlangs op een bedrijfskavel gebruikswaarde kan worden toegevoegd:

- Het kavel kan intensiever bebouwd worden;
- De bouwhoogte kan toenemen; en
- Het gebruik kan verschuiven naar een bedrijfsfunctie met een hogere toegevoegde waarde.

Deze drie ontwikkelingsmogelijkheden zijn door de gemeenten planologisch goed te sturen. Met andere woorden. De gemeente kan ervoor zorgen dat bedrijfskavels 'netjes' hun levenscyclus doorlopen en er geen te grote stappen worden gemaakt. Planologisch sturen op de grondwaardekubus is eenvoudig:

- Afzonderlijke vlakken in de kubus kunnen worden uitgesloten zowel als mogelijk gemaakt. Met name voor detailhandel en kantoren is dit zelfs gebruikelijk.
- Te grote sprongen in de kubus kunnen worden voorkomen door functies die hoger in de kubus liggen voorlopig planologisch onmogelijk te maken.

Bijlage 2 Aanbevelingen Commissie Noordanus

Het rapport van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen draagt de titel 'Kansen voor kwaliteit – een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen'. Het doet tien aanbevelingen om de herstructurering van bedrijventerreinen op de rit te krijgen. Deze aanbevelingen zijn:

1. Kies in het bedrijventerreinenbeleid voor een aanpak langs drie strategische lijnen:
 - Een economische stadsvernieuwingsaanpak tot omstreeks 2020 voor een inhaalslag herstructurering bedrijventerreinen;
 - Een proces van verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt;
 - Een regionale aanpak.
2. Focus de aanpak en met name het financieel kader voor herstructurering voorlopig op een opgave van circa 15.800 hectare revitalisering en herprofilering over de periode tot 2020, en reken daarvoor voorlopig op een investeringsopgave van 6,35 miljard euro.
3. Kies verevening, hogere grondprijzen en collectieve middelen als dekkingsmiddel voor de inhaalslag in de herstructurering. Hou er bij een gelijke verdeling van de noodzakelijke, extra inzet van collectieve middelen over Rijk, provincies en gemeenten rekening mee dat dit een extra inzet van rijksmiddelen impliceert van circa 0,53 miljard euro over de periode tot 2020, uitgaande van een continuering van de huidige inzet (circa. 0,77 miljard euro tot 2020).
4. Maak heldere en harde afspraken met de provincies en de VNG over:
 - een meer verplichtende regionale koers, met een strakkere planning en meer tempo in de herstructurering;
 - een rol voor de provincies als 'systeemverantwoordelijke' instantie, die uiterlijk in 2010 moet leiden tot een adequaat systeem voor de planning en programmering, de uitvoering en het beheer van bedrijventerreinen;
 - regionaal grondprijsbeleid, regionale verevening en regionale beheersafspraken (parkmanagement) op basis van het planologisch instrumentarium van de nieuwe Wro;
 - de verdeling van de collectieve, financiële opgave tussen Rijk, provincies en gemeenten, waarbij het advies op dat punt als richtlijn kan dienen;
 - de vorming van regionale ontwikkelingsbedrijven bedrijventerreinen (ROB-en);
 - een in beginsel programmagerichte inzet van financiële middelen van Rijk en provincies;
 - de rolverdeling tussen Rijk en provincies bij de inzet van algemene regels op grond van de nieuwe Wro met het oog op de kwalitatieve aspecten van de bedrijventerreinenplanning.
5. Richt een nationaal herstructureringsfonds op, naar analogie van het Groenfonds.
6. Pas op termijn de Grexwet en de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zodanig aan dat deze ook mogelijkheden bieden voor verevening bij private ontwikkeling van bedrijventerreinen.
7. Verschaf een wettelijke basis voor een zodanig ruime interpretatie van de moderniseringsbepaling van de Wro (art. 3.5) dat deze ook kan worden ingezet voor de modernisering van bedrijventerreinen.
8. Bevorder de totstandkoming van een selectieve vrijstelling van overdrachtsbelasting voor bedrijfsmatige vastgoedtransacties op nader aan te wijzen bedrijventerreinen en voor op bedrijventerreinen gerichte herstructureringsmaatschappijen, dit laatste naar analogie van de vrijstelling voor Wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) in het kader van de stedelijke herstructurering. Doe vervolgens nader onderzoek naar de effectiviteit van ver-

ruiming van de mogelijkheden voor vervroegde en/of willekeurige afschrijving, aftrek van kosten van groot onderhoud, herinvesteringsreservevorming, investeringsaftrek, een gerichte investeringspremieregeling en groen beleggen.

9. Werk langs verschillende sporen (provinciaal-planologische sturing, voorwaarden aan financiële ondersteuning, Experimentenwet BGV-zones) naar een algemene invoering van geïntegreerd en duurzaam parkmanagement. Dring bij de gemeenten aan op brede steun voor en inbreng van (een deel van) de gebiedsgerelateerde OZB-inkomsten in BGV-zones. Overweeg op termijn bovendien een tussentijdse bijstelling van de BGV-wet om deze op overzienbare termijn en bij zo veel mogelijk bestaande bedrijventerreinen ingang te doen vinden.
10. Bevorder ruimtelijke functiemenging door een procedureel vereenvoudigde afweging van de omgevingskwaliteit in het kader van de Wro mogelijk te maken, dit als vervolg op de Interimwet stad-en-milieubenadering.

Bijlage 3: Financiële analyse Noordanus

De Commissie Noordanus rekent met gemiddelde kosten voor 1 ha revitalisering van € 230.000,- terwijl de gemiddelde kosten voor zware revitalisering/herprofilering € 1.400.000,- bedragen. Wanneer we deze bedragen projecteren op de Gelderse opgave resulteert - na tranche herstructurering 2009 en inzet extra MIG-gelden voor grote projecten Zutphen de Mars, Stadsregio en RBT Doetinchem (totaal € 25 miljoen) - nog een opgave herstructurering van 1035 ha (zie tabel 1 blz 3). In termen van kosten zou dit betekenen 923 ha x 0,23 miljoen + 112 ha x 1,4 miljoen = € 369,1 miljoen. Wanneer we in navolging van de commissie rekening houden met een onzekerheidsmarge van 10% komt dit neer op een investeringsplaatje van globaal € 400 miljoen euro (landelijk opgave bedraagt € 6,35 miljard).

De commissie komt in haar advies ook tot een dekking van deze kosten. Een groot deel van deze kosten voor herstructurering kunnen worden gefinancierd door grondopbrengsten van heruitgeefbare geherstructureerde bedrijfsgrond (31%). Nog eens 8% van de kosten kan worden gedekt door het afromen van de winst op de uitgifte van nieuwe terreinen (verevening). Daarnaast kan door een verhoging van de grondprijs van nieuwe terreinen nog eens 15% worden gedekt. Een hogere grondprijs voor nieuwe terreinen kan ook voor een deel worden doorberekend in de uitgifte van geherstructureerde grond (inverdieneffect 2%). Tenslotte resteert een ongedekte top van 44% van de kosten. Om in Nederland de gehele opgave versneld weg te werken is volgens de commissie een extra overheidsimpuls nodig van 1,5 miljard.

Wanneer we de macrocijfers van de commissie toepassen op Gelderland zou het mogelijk moeten zijn om van de benodigde investeringen van 400 miljoen ongeveer 56%, ofwel 224 miljoen euro, te dekken uit grondopbrengsten herontwikkeling (124), verevening (32), hogere grondprijzen (60) en inverdieneffecten (8). Resteert volgens deze rekensom voor de gezamenlijke overheden een nog te dekken tekort van 176 miljoen euro.

Tabel 2: Indicatief dekkingsplan Gelderse opgave herstructurering

	Kostenverdeelsleutel	Miljoen euro
a. Grondopbrengsten	31%	124
b. Verevening nieuw/oud	8 %	32
c. Grondprijsverhoging greenfields	15 %	60
d. Inverdieneffect brownfields	2 %	8
e. Overheidssubsidie	44 %	176
Totaal	100%	400

Bewerking volgens verdeelsleutel cie Noordanus

Noordanus hanteert hierbij als vuistregel een gelijkelijke verdeling van de € 400 miljoen over de drie bestuurslagen. Dit zou voor Gelderland dan neerkomen op een nog benodigde provinciale inzet van in totaal € 58,7 miljoen euro. Dit bedrag is niet meer dan een indicatie. De daadwerkelijk benodigde jaarlijkse inzet is afhankelijk van het uitvoeringstempo van de projecten en de hoogte van de tekorten op deze projecten. Voor de dekking voor deze projecten is, naast een extra impuls van 1,5 miljoen in 2010, jaarlijks structureel 2,6 miljoen beschikbaar. Op dit punt is er dus nog sprake van een onbalans tussen de ambities en de financiële mogelijkheden. Overigens, naar aanleiding van het rapport van Noordanus is inmiddels door Rijk, IPO en VNG een landelijke werkgroep ingesteld die zich over deze financieringsproblematiek gaat buigen.

Provincie Gelderland

Markt 11

Postbus 9090

6800 GX Arnhem

T (026) 359 90 00

www.gelderland.nl

Provincie Gelderland, dichterbij dan je denkt