



## Gespreksnotitie voor overleg met minister Cramer op 4 juni 2007

Stichting Natuur en Milieu, De Provinciale Milieufederaties en Vereniging Milieudefensie hebben met veel succes aandacht gevraagd voor het falen van het ruimtelijk beleid. Zij hebben dit toegespitst op drie thema's: bedrijventerreinen, glastuinbouw en Nationale Landschappen. In deze notitie geven we aan wat de achterliggende oorzaken zijn van het beleidsfalen en welke interventies van de nationale overheid naar onze mening gewenst zijn. Daarbij sluiten we zoveel mogelijk aan op het inhoudelijke beleid uit de Nota Ruimte, en geven wij invulling aan het 'centraal wat moet' uit de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte.

De Nota Ruimte bevat veel goede beleidsuitspraken, maar sommige beleidsuitspraken zijn dubbelzinnig en zelfs tegenstrijdig. Enerzijds wordt gesteld dat we in Nederland zorgvuldig om moeten gaan met de ruimte, wordt toepassing van de lagenbenadering gepropageerd en de SER-ladder als nuttig instrument genoemd. Anderzijds wordt het wegnemen van belemmeringen voor economische groei als eerste doelstelling vermeld en wordt een sterke decentralisatie naar gemeenten voorgestaan. Hoewel de Nota zelf nog wel op diverse plekken probeert een evenwicht te zoeken, is met de sturingsfilosofie 'centraal wat moet, decentraal wat kan' legitimatie verschafte aan gemeenten om hun (gepercipieerde) economische belangen voorop te stellen. Provincies die aangewezen zijn als belangrijke regisseurs van de ruimtelijke ordening, geven gemeenten over het algemeen veel vrije ruimte voor eigen belangenafwegingen.

Het ontbreekt aan mechanismen voor checks and balances, die een eenzijdig beleid door lagere overheden zouden moeten tegen gaan. Hierdoor zijn met name de provincies in een positie geraakt dat zij zich meer voelen aangesproken op het geven van voldoende beleidsvrijheid aan gemeenten, dan op het zorgen voor tegenwicht en het voeren van regie op de ruimtelijke inrichting van regio's. Niet alleen de Nota Ruimte benadrukt op diverse plaatsen het belang van het regionale schaalniveau, dat is ook diverse malen onderstreept in de adviezen van de SER en de VROM-Raad. Tot nu toe zijn Rijk en provincies er niet in geslaagd hier voldoende invulling aan te geven. In de praktijk ligt het primaat bij het lokale schaalniveau, niet bij het regionale schaalniveau. Met alle voorspelde gevolgen van dien. Daardoor is het gevoel versterkt dat in de afgelopen jaren de verrommeling van Nederland eerder is gestimuleerd dan afgeremd. Onze conclusie is dat veel beleid van de Nota Ruimte er op papier wel goed uitzag, maar in de praktijk in goede bedoelingen is blijven steken.

In deze positionpaper gaan wij in op drie onderwerpen, waar de vraag wat centraal moet naar onze mening urgent is:

- bedrijventerreinen
- glastuinbouw
- Nationale Landschappen

Na een schets van wat er decentraal mis gaat en welke mechanismen daarbij een rol spelen, doen wij voor elk van deze onderwerpen voorstellen voor door het rijk te plegen beleidsinterventies.

## **1. BEDRIJVENTERREINEN**

### **1.1. Beleid en werkelijkheid**

In de Nota Ruimte zijn de lagere overheden verantwoordelijk gesteld voor het realiseren van wat wordt genoemd "basiskwaliteit". Voor bedrijventerreinen betreft dit de volgende punten:

- voldoende en tijdige beschikbaarheid van ruimte voor alle functies
- bundelingsbeleid voor verstedelijking en economische activiteiten
- locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen
- stedelijke herstructurering
- balans tussen rood en groen/blauw
- milieuregelgeving en externe veiligheid

De praktijk laat zien dat alleen van het eerste en het laatste punt echt werk wordt gemaakt door gemeenten. Daardoor wordt een overmaat aan nieuwe bedrijventerreinen aangelegd, soms met als legitimatie dat een enkel bedrijf uit dorp of stad moet worden uitgeplaatst vanwege milieu of veiligheid. Van het zoveel mogelijk vestigen van bedrijven in bestaand bebouwd gebied, meer werkgelegenheid bij stedelijke vernieuwing, functiemenging en concentratie van arbeids- en bezoekersintensieve functies bij knooppunten van openbaar vervoer komt veel minder terecht. Zo vindt de laatste jaren slechts 20% van de uitbreidingen binnen bestaand bebouwd gebied plaats, nauwelijks de helft van de doelstelling uit de Nota Ruimte en is de functiemenging niet toegenomen, maar is juist 20% van de werkgelegenheid naar de monofunctionele bedrijventerreinen verschoven.

Ook de beoogde regionale samenwerking komt slecht van de grond, omdat individuele gemeenten belang menen te hebben bij het te allen tijde beschikbaar hebben van een ruim aanbod goedkope terreinen en de provincies de regie te weinig in handen nemen. De resulterende optelsom van de kleine en grotere gemeentelijke plannetjes zorgt voor de verrommeling en het overaanbod van bedrijventerrein, die haaks staan op de kwaliteitsambities van de Nota Ruimte.

Het Actieplan Bedrijventerreinen (onderdeel van de Nota Ruimte) van het ministerie van EZ gaat in belangrijke mate over de bijdrage die het rijk wil leveren aan het aanbod van bedrijventerreinen en de herstructurering van verouderde terreinen. Voor beide wordt ondersteuning geboden, zij het dat investeringsbijdragen beperkt zijn tot herstructurering. Deze bijdragen zijn volstrekt onvoldoende om de herstructurering in het benodigde tempo aan te pakken. Ondanks de inzet die ook provincies en gemeenten plagen, wordt de herstructureringsachterstand steeds groter.

### **Formele statistieken onderschatten leegstand op bedrijventerreinen**

*Vrijwilligers van Stichting Natuur en Milieu en De Provinciale Milieufederaties onderzochten het afgelopen jaar 78 bedrijventerreinen. Het gaat om een mix van nieuwe en oude, grote en kleine terreinen, in de binnenstad én in het buitengebied. Uit dit onderzoek kwamen twee belangrijke conclusies naar voren.*

*Ten eerste bleek de leegstand op bedrijventerreinen veel hoger te zijn dan de formele statistieken (IBIS) aangeven. 70% van de terreinen heeft leegstaande panden die niet in de cijfers terugkomen. Bovendien is op 20% van de terreinen leegstand van hele percelen geconstateerd terwijl deze formeel vol zouden zijn, of is de leegstand hoger dan de IBIS cijfers aangeven. De formele cijfers onderschatten daardoor systematisch de nog beschikbare bedrijfsruimte. Omdat overheden in hun planning van deze cijfers uitgaan, zorgt dit voor een overschatting van de ruimte vraag en daarmee een versterking van de negatieve spiraal van overaanbod, leegstand en verpaupering.*

*Ten tweede bleek 80% van de terreinen publieksgerichte, niet milieuhinderlijke bedrijven te vestigen zoals tandartsen, fysiotherapeuten, sport- en dansscholen, gemeentekantoren, winkels en kantoren. Deze terreinen liggen veelal buiten de stad liggen en zijn slecht bereikbaar met openbaar vervoer. Van de 8 terreinen met de meeste publieksgerichte bedrijven bleek ruim de helft zelfs helemaal geen OV-verbinding te hebben! Dit zorgt niet alleen voor een leegloop van de steden en verspilling van de open ruimte, maar ook voor veel onnodige automobiliteit.*

Op dit moment is 27.500 ha bruto bedrijventerrein verouderd. Dat is ruim eenderde van het huidige areaal uitgegeven bedrijventerrein. Sinds 1990 is nog geen 3.000 ha verouderd bedrijventerreinen geherstructureerd, dat is ongeveer 175 ha per jaar. In diezelfde periode is er 23.000 ha bedrijventerrein bouwrijp gemaakt.

Met het huidige tempo van herstructurering is de aanpak van de huidige verpaupering pas in de 22e eeuw voltooid. Daar komt nog eens bij dat de herstructureringsprojecten voor het overgrote deel blijven steken in het opknappen van het openbaar gebied. De verpauperde en leegstaande panden worden niet aangepakt, waardoor er nauwelijks ruimtewinst wordt geboekt en de neerwaartse spiraal van verpaupering veelal niet wordt gekeerd. Slechts bij 2% van de geplande herstructureringsprojecten wordt ook het verouderd vastgoed aangepakt (sloop of renovatie).

Er zijn diverse mechanismen die verklaren waarom herstructurering niet van de grond komt: Enerzijds is dit een gevolg van de complexiteit en hoge kosten van herstructurering en anderzijds een gevolg van de te hoge uitgifte én de te lage prijzen van nieuwe terreinen.

#### A. Herstructurering is ingewikkeld en kostbaar en dus wordt gekozen voor aanleg nieuwe terreinen

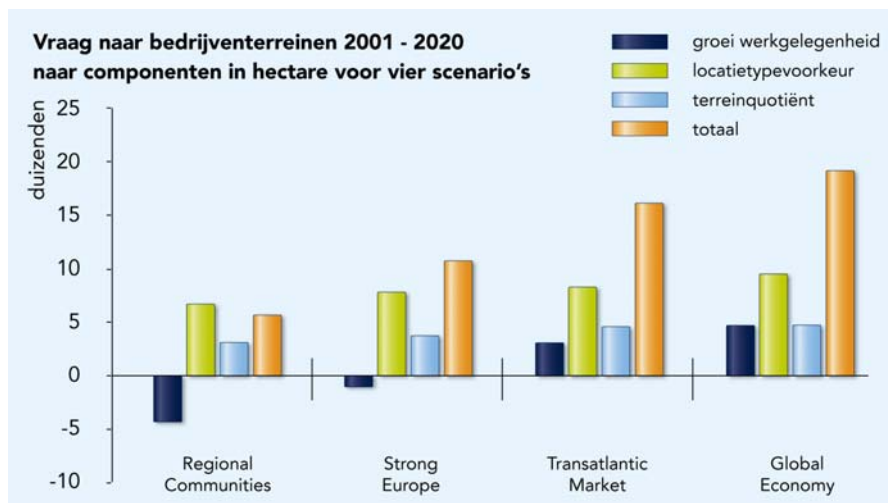
Versnipperd eigendom op bestaande bedrijventerreinen, bodemsaneringskwesties, de moeite die het kost alle neuzen vrijwillig dezelfde kant op te krijgen, angst om economisch de boot te missen, gebrek aan geld. Het zijn allemaal lastige zaken die overwonnen moeten worden om herstructurering van verouderde bedrijventerreinen van de grond te krijgen. Veel gemeentebesturen kiezen daarom voor de makkelijke weg om te voldoen aan de ruimtevrage van bedrijven: de aanleg van nieuwe terreinen.

#### B. Er worden te veel nieuwe terreinen gepland en aangelegd

De hoeveelheid aan te leggen terreinen wordt gebaseerd op te hoge prognoses. Door de wijze waarop achtereenvolgens de provincies en gemeenten deze prognoses hanteren neemt de overplanning verder toe.

##### B.1 De BLM-ruimteprognoses zijn beleidsarm en daardoor veel te hoog

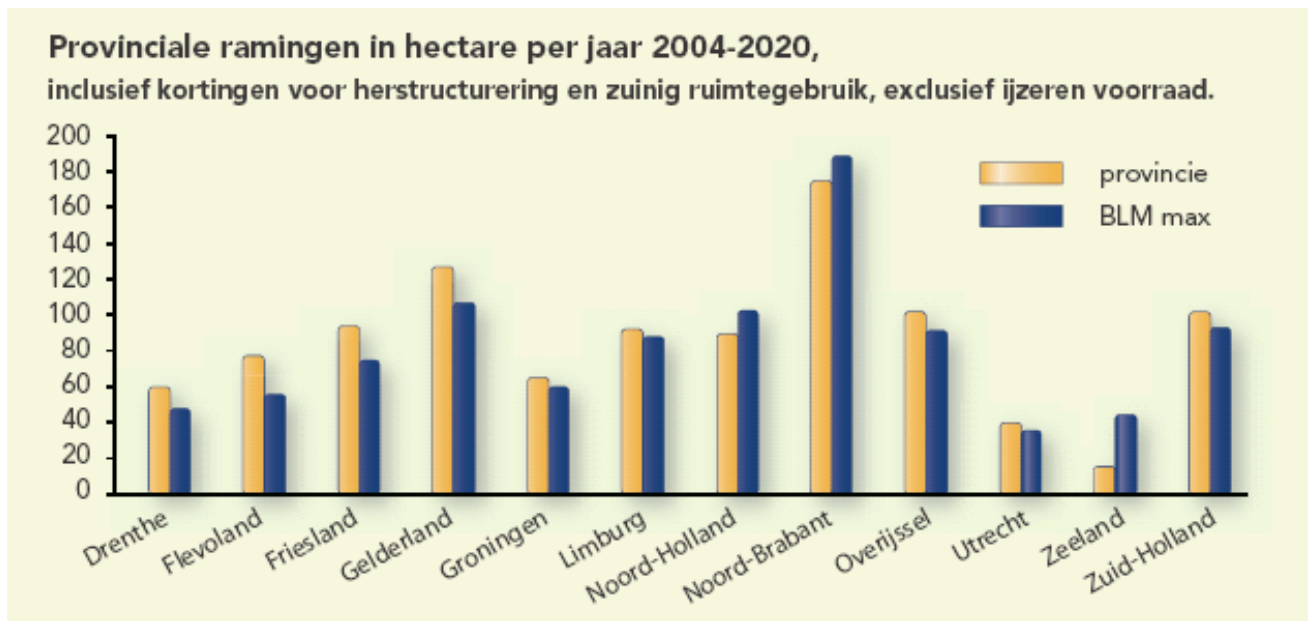
Rijk, provincies en gemeenten baseren hun ruimteclaim voor bedrijventerreinen op de Bedrijfs Locatie Monitor (BLM) van het Centraal Planbureau (CPB). De BLM gaat uit van de ontwikkelingen in het verleden en houdt geen rekening met nieuw beleid, met andere woorden de BLM-ramingen zijn beleidsarm. Dat betekent dat het CPB uitgaat van de historische trend van extensivering van het ruimtegebruik op bedrijventerreinen en een verdergaande concentratie van bedrijven op monofunctionele bedrijventerrein. Terwijl het beleid van rijk en provincies juist er op gericht is om de ruimte op bestaande en nieuwe bedrijventerrein intensiever te benutten en de menging van functies (werken en wonen) te bevorderen. De ruimteclaim die voortkomt uit de BLM-ramingen (hoogste scenario) is slechts voor een kwart toe te rekenen aan de groei van de werkgelegenheid (zie figuur hieronder). De beleidsarme BLM-prognoses leiden derhalve tot veel hogere ruimteclaims dan beleidsmatig gewenst.



Bron: CPB 2005, bewerkt door STOGO-onderzoek+advies

##### B.2 De provinciale ramingen zitten nog eens boven de te hoge BLM-prognoses

Hierboven hebben we geconstateerd dat de BLM-ramingen veel te hoog zijn. Opmerkelijk is dat de provincies vervolgens weer uitgaan van ruimtebehoeftes die nog hoger zijn dan de maximale BLM-ramingen. Zie onderstaand figuur:



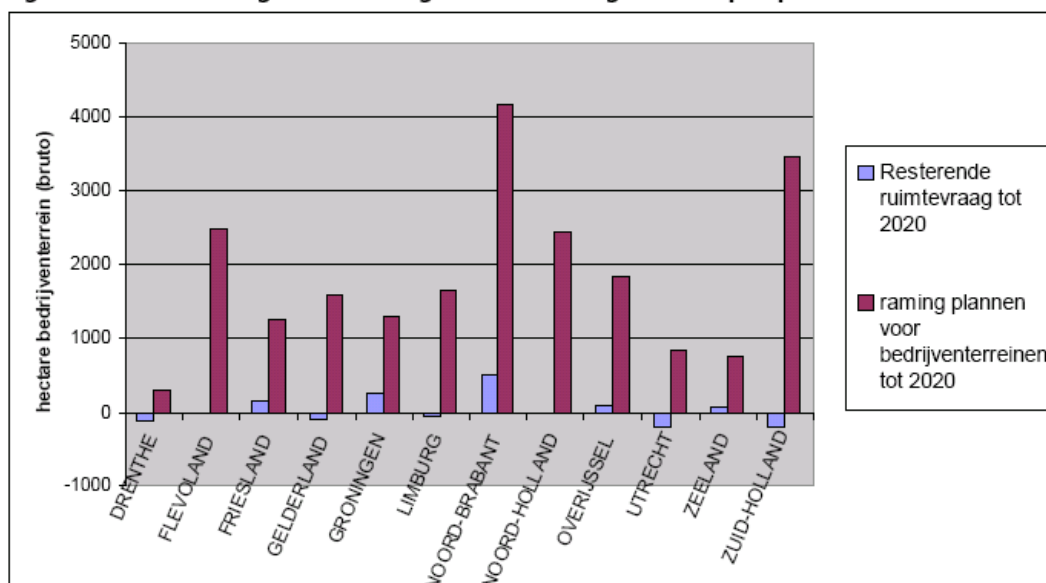
Bron: Remmende factoren bij het herstructureren van bedrijventerreinen; STOGO-onderzoek+advies 2007

### B.3 De optelsom van de gemeentelijke plannen overstijgt op haar beurt weer de provinciale ruimteprognoses

Gemeenten zijn bang dat bedrijven naar buurgemeenten vertrekken en beconcurreren elkaar met het aanbieden van goedkope percelen aan bedrijven. Bovendien willen ze allemaal een groot aandeel in de (al te optimistisch geraamde) regionale groei. Hierdoor ontstaat een overaanbod met te lage grondprijzen. De provincies bieden te weinig weerwerk aan gemeenten. Uiteindelijk overstijgt de optelsom van de gemeentelijke plannen op haar beurt weer de provinciale behoefte-ramingen.

Het resulterende overschot wordt verder sterk vergroot doordat een groot deel van de werkelijke leegstand niet is geregistreerd (zie bovenstaand kader) en dus niet als beschikbaar wordt afgetrokken én doordat hardnekkig wordt vastgehouden aan een constante hoge ijzeren voorraad. Dit laatste staat in schril contrast tot de krimpscenario's die voor na 2020 voor de meeste regio's worden voorspeld. Onderstaande figuur geeft de verwachte resterende ruimtebehoefte voor bedrijventerreinen én de optelsom van gemeentelijke plannen weer.

**Figuur 2 Raming ruimtevrage en toekomstig aanbod per provincie**



Bron: IBIS 2005, BLM, 2005 en Databestand van de Nieuwe kaart van Nederland 2005, bewerking Natuur en Milieu 2006

## VICIEUZE CIRCEL VAN OVERSCHOT, LEEGLOOP EN VEROUDERING

Bovenstaande mechanismen leiden tot een vicieuze cirkel. Door de te hoge ruimteclaims voor nieuwe terreinen ontstaat er een overschot aan nieuwe bedrijventerreinen. Dat leidt tot een leegloop van bestaande terreinen, omdat bedrijven die willen uitbreiden of een moderner pand willen, zich liever vestigen op een goedkoop perceel op een nieuw bedrijventerrein dan te investeren op het bestaande, vaak verouderde terrein. Daardoor lopen de nieuwe terreinen weer snel vol en dat leidt vervolgens tot een ruimteclaim voor meer nieuwe terreinen.



Bron: HERSTRUCTURERING EEN FIASCO, MILIEUDEFENSIE 2007

Als deze vicieuze cirkel niet snel wordt doorbroken, zal de voorraad verouderd bedrijventerrein snel aangroeien tot 50.000 ha, zo stelde de NVB (Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers) onlangs in de 'Thermometer Bedrijfsruimten'. Cruciaal bij het doorbreken van de vicieuze cirkel is het besef dat de behoefte aan bedrijventerreinen voor het grootste deel een *vervangingsvraag* is (bedrijven willen een moderner en/of groter pand) en voor slechts een beperkt deel voortkomt uit de groei van de werkgelegenheid.

### **Mechanismen achter het overschot aan nieuwe bedrijventerreinen**

*De meeste gemeenten zien het als hun taak en verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat een bedrijf, dat bouwgrond wil hebben, die grond altijd en terstond kan krijgen. Het verstrekken van bouwrijp gemaakte bouwgrond wordt als een soort nutsfunctie gezien, zoals (in ieder geval tot voor kort) gas, water en elektriciteit. Dat heeft tot bepaalde verwachtingen geleid. Als een bedrijf ontevreden is met zijn huidige locatie, gaat het naar de wethouder en claimt het recht op een perceel op een nieuw terrein. Vertegenwoordigers van het lokale bedrijfsleven hebben dezelfde verwachtingen. En gemeenten voelen zich aangesproken: zij zijn het die aan die vraag moeten voldoen. En – uiteraard – onder bedrijfsvriendelijke voorwaarden. Dat hoeft niet te betekenen tegen gesubsidieerde prijzen: maar het betekent wel dat gemeenten bedrijven niet willen ontmoedigen door bouwgrond commercieel (dat wil zeggen, met normale winsten) aan te bieden. Op deze manier maken gemeenten het voor bedrijven gemakkelijk om in de regio te kunnen verhuizen. Het aanleggen van bedrijventerreinen dient voornamelijk de bestaande bedrijven en leidt tot verplaatsingen. In dit opzicht is de markt voor grond voor bedrijven eerder een vervangingsmarkt dan een uitbreidingsmarkt (1). Als bepaalde soorten werkgelegenheid groeien, is het aanbieden van grond nodig om dit te herbergen: maar het aanbieden van grond op zichzelf creëert geen nieuwe werkgelegenheid. De oppervlakte bedrijventerreinen groeit, ook als de totale werkgelegenheid niet groeit en zelfs verschuift naar bedrijfstakken die niet op bedrijventerreinen gevestigd hoeven te zijn.*

Bron: Greep op bedrijventerreinen; Dr. Barrie Needham, hoogleraar planologie, Radboud Universiteit Nijmegen, 13 november 2006

<sup>1</sup> Louw, E., 2006, Bedrijventerreinen en functiescheiding: een achterhaald idee?, in Stedebouw en Ruimtelijke ordening, 87/3, pp.14-23.

## 1.2 Conclusies en aanbevelingen

Het rijk dient volgens de Nota Ruimte (par. 2.3.2.1) te toetsen of provincies en WGR-plusregio's voldoende invulling geven aan het bundelingsbeleid, inclusief locatiebeleid, optimale benutting van bestaand bebouwd gebied en de balans tussen rood en groen. Naar onze mening zijn de resultaten van de provincies en regio's op dit vlak onvoldoende en dient het rijk zijn verantwoordelijkheid te nemen. Er zijn interventies nodig die een rem zetten op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, gebruik makend van de instrumenten van de nieuwe Wro, en een impuls geven aan de herontwikkeling van verouderde terreinen, door het beschikbaar stellen van meer middelen. Het rijk is aan zet.

### **A. Een AMvB voor provincies en tijdelijk moratorium**

Om de vicieuze cirkel te doorbreken zal 'het roer om' moeten, zoals de VROM-Raad onlangs stelde in haar publicatie 'Werklandschappen'. Omdat de Nota Ruimte de goede uitgangspunten wel bevat, maar de provincies dat onvoldoende hebben vertaald in hun beleid, stellen wij voor om de provincies met een AmvB opdracht te geven om structuurvisies op te stellen die een meer restrictief beleid in gang zetten. In deze AmvB kan de SER-ladder worden verankerd, zodat deze niet meer vrijblijvend is. Om te voorkomen dat nog snel nieuwe bestemmingsplannen of uitwerkingsplannen voor bedrijventerreinen worden vastgesteld, stellen wij voor dat de minister per AMvB een moratorium instelt voor nieuwe bedrijventerreinen. Vooralsnog is meer dan genoeg ruimte beschikbaar op al aangelegde terreinen. Dit moratorium kan vervallen als een provincie een structuurvisie bedrijventerreinen en bijbehorende verordening heeft vastgesteld, die in overeenstemming zijn met het hieronder beschreven beleid.

### **B. Nieuw provinciaal beleid**

De aanpassing van het provinciale beleid voor bedrijventerreinen moet bestaan uit de volgende elementen.

**Elke provincie zal een structuurvisie bedrijventerreinen op moeten stellen**, die in overeenstemming is met *alle* doestellingen van de Nota Ruimte. Dat betekent: scherpe criteria voor op bedrijventerreinen toe te stane functies, voortdurende toepassing van de SER-ladder en regionale grondprijfsafspraken. Ook zal de structuurvisie uit moeten gaan van reële en beleidsrijke behoefte-ramingen. Een provinciale verordening leent zich voor het geven van voorschriften voor gemeentelijke bestemmingsplannen, bijvoorbeeld voor bebouwingsintensiteit en toegestane functies.

**De provincies zullen hun structuurvisie moeten baseren op nieuwe reële behoefte-ramingen** voor bedrijventerreinen. Het RPB is van plan om eind dit jaar met nieuwe ramingen te komen (actualisering van de bedrijfslocatiemonitor), gebaseerd op verschillende beleidsvarianten. De minister van VROM moet er op toezien dat het RPB beleidsvarianten zal doorrekenen die aansluiten bij de beleidsdoelstellingen uit de Nota Ruimte (intensief ruimtegebruik, herstructurering verouderde terreinen, menging van wonen en werken). Die ramingen zullen dan fors lager uitkomen dan de huidige ramingen en zouden het uitgangspunt moeten worden voor nieuwe provinciale ramingen. Daarnaast zal niet het hoogste groeiscenario, maar een realistische middenvariant de basis moeten zijn voor het beleid. Provincies zullen van deze ramingen alleen beargumenteerd mogen afwijken, bijvoorbeeld omdat meer dan gemiddeld bestaande bedrijventerreinen worden omgezet in woningbouwlocaties.

Om te voorkomen dat gemeenten straks toch de (eventueel) geboden ruimte voor nieuwe terreinen zien als een bouwrecht, dat zo snel mogelijk benut moet worden, **moet de SER-ladder verankerd worden in het provinciale beleid**. Dat wil zeggen dat bestemmingsplannen en uitwerkingen van delen daarvan worden getoetst op noodzaak en urgentie. Daarbij moet niet alleen worden bekeken of de gemeente zelf voldoende heeft gedaan om bedrijven plek te geven op bestaande terreinen, maar ook of in de regio nog vestigingsmogelijkheden beschikbaar zijn. De provincie Noord-Holland heeft een "taskforce" Ruimtwinst ingesteld. Een dergelijke commissie kan helpen om goed te beeld te brengen welke mogelijkheden er zijn voor intensivering van het ruimtegebruik op bestaande terreinen en voor functiemenging in bestaand stedelijk gebied.

**Ook regionale grondprijfsafspraken horen onderdeel te zijn van het provinciale beleid.** Grond op nieuwe bedrijventerreinen is dikwijls veel te goedkoop, zeker in vergelijking met de kosten om op een bestaand terrein een perceel geschikt te maken voor uitbreiding of hervestiging. Bovendien doen veel gemeenten onderling aan prijsconcurrentie. Regionale grondprijfsafspraken moeten dit doorbreken. De prijzen moeten daarbij substantieel hoger komen te liggen dan nu het geval is, om bedrijven te stimuleren te kiezen voor intensiever gebruik van de huidige locatie in plaats van te verhuizen naar een nieuw terrein. Ook herontwikkeling van lege gebouwen op ouder terreinen wordt zo aantrekkelijker.

Het is niet wenselijk dat de hogere opbrengsten die zo ontstaan, in de gemeentekas verdwijnen. Wij stellen voor om die te gebruiken voor herstructurering van verouderde terreinen, in regionaal verband. Daarmee krijgt de grondprijshoging het karakter van een vereveningsbijdrage ofwel een herstructureringsbijdrage, zie hieronder.

### **C. Instellen van een herstructureringsfonds**

Het rijk geeft een forse impuls aan de herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen door het beschikbaar stellen van meer financiële middelen. De herstructurering van verouderde bedrijventerreinen gaat veel te langzaam. Met de huidige inspanningen wordt de achterstand niet ingelopen. Wij stellen voor om de huidige achterstand in tien jaar in te lopen. Daarbij moet herstructurering niet blijven steken in het opknappen van de openbare ruimte, maar moet ook het verouderd vastgoed worden aangepakt (sloop of renovatie). Hiervoor zal meer geld beschikbaar moeten komen, dan rijk en provincies nu in de begroting hebben staan.

Wij stellen voor om de middelen van het rijk te bundelen in een **landelijk herstructureringsfonds**. Provincies kunnen hieruit bijdragen krijgen voor hun **provinciale of regionale herstructureringsfondsen**. Het valt te overwegen om daarbij provincies extra te belonen als zij effectiever beleid voeren om uitbreiding van nieuwe terreinen tegen te gaan. Naast de in de begrotingen van rijk en provincies opgenomen middelen is veel extra geld nodig. Wij hebben twee voorstellen om hierin te voorzien.

De hierboven genoemde vereveningsheffing of **herstructureringsbijdrage** kan een rol spelen op regionaal/provinciaal niveau. De hoogte van een dergelijke heffing zou in de orde van grootte van € 50,- per vierkante meter kunnen zijn, voor elk nog uit te geven perceel. Ook de NVB Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers heeft onlangs de instelling van een dergelijke heffing voorgesteld. Het NVB spreekt over een vitaliteitsfonds, te voeden door een grondprijshoging met 20 tot 25% (dat zou circa €25,- per vierkante meter zijn, naar ons oordeel onvoldoende effectief). We willen vanzelfsprekend voorkomen dat dit er toe leidt dat nieuwe bedrijfsgrond sneller wordt uitgegeven, teneinde zo veel mogelijk geld binnen te krijgen. Daarom stellen wij voor om de provincies te belasten met de inning en de wijze van besteding. Een goede mogelijkheid is derhalve dat het regionale of provinciale herstructureringsfonds en de heffing worden ingesteld op grond van de provinciale structuurvisie bedrijventerreinen, conform het amendement op de grondexploitatiewet. Dan kunnen ook particulier ontwikkelde bedrijventerreinen er in principe onder vallen. Eventueel kunnen ook verplaatsingssubsidies voor milieuhinderlijke bedrijven uit dit fonds worden betaald. Ook valt te overwegen om een bijdrage te geven aan gemeenten die de uitgifte van percelen op al aangelegde bedrijventerreinen vertragen en daardoor geconfronteerd worden met tekorten op de grondexploitaties. Naar onze mening hebben gemeenten en provincies er belang bij om af te spreken dat een dergelijke heffing ook zal gelden voor nog uit te geven percelen op al aangelegde bedrijventerreinen.

Naast de middelen van rijk en provincies en de opbrengst van een herstructureringsbijdrage, zal er extra geld nodig zijn om de herstructureringsachterstand in tien jaar volledig in te lopen. Deze middelen zullen opgebracht moeten worden door het bedrijfsleven, want goed functionerende bedrijventerreinen zijn in de eerste plaats in hun belang. Te denken valt aan een **tijdelijke heffing** voor tien jaar op bestaande bedrijventerreinen van maximaal € 0,25 per vierkante meter per jaar. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een opslag op de OZB. De opbrengsten zouden ten goede moeten komen aan het landelijke herstructureringsfonds. Vanuit dat fonds kunnen dan bijdragen worden gegeven aan de regionale fondsen, afhankelijk van de herstructureringsopgave en de inverdienmogelijkheden, als gevolg van (gedeeltelijke) functiewijzigingen van bestaande terreinen.

Om de herstructurering van verouderde terreinen te versnellen kan worden overwogen om deze terreinen **vrij te stellen van overdrachtsbelasting**. Dan wordt het aantrekkelijker voor projectontwikkelaars om lege panden en percelen te verwerven, te herontwikkelen en aan nieuwe bedrijven te verkopen.

## **2. GLASTUINBOUW**

### **2.1. Beleid en werkelijkheid**

In de Nota Ruimte zijn tien “landbouwontwikkelingsgebieden” (LOG's) voor glastuinbouw aangewezen. In feite is daarmee al bestaand beleid van een nieuwe naam voorzien. Het gaat om: Zuidplaspolder, Berlikum, Emmen, Grootslag, Californië/Siberië, Luttelgeest, Bergerden, IJsselmuiden, Moerdijkse Hoek en Terneuzen. De aanwijzing van deze gebieden wordt gebaseerd op de noodzaak van herstructurering van bestaande verouderde glastuinbouwgebieden. Hoewel dit niet in de Nota Ruimte zo wordt gesteld, waren deze gebieden ook bedoeld om groei van de sector op te kunnen vangen. Inmiddels is duidelijk dat de behoefte aan opvang van bedrijven uit te herstructureren gebieden veel geringer is dan indertijd werd gedacht. Bovendien vindt er wel schaalvergroting plaats in de sector, maar het totale areaal neemt niet meer toe. Zie ook de studie van het LEI in opdracht van de Gelderse Milieufederatie ten behoeve van de locatie Bergerden. Er is derhalve een herbezinning nodig op het aantal en de omvang van de LOG's.

Daar is te meer reden voor, omdat een locatie als Moerdijkse Hoek inmiddels is vervallen, ten gunste van Steenberg. De locatie IJsselmuiden staat op gespannen voet met de beleidslijnen voor nationale landschappen, het ligt in Nationaal Landschap IJsseldelta. In de Nota Ruimte is gekozen voor de formulering “geen *nieuwe* grootschalige glastuinbouw”, maar dit lost de spanning natuurlijk niet op (hetgeen door de provincie Overijssel wordt onderkend, maar nog niet tot een keuze heeft geleid). Een aantal andere LOG's komt niet of nauwelijks tot ontwikkeling, vanwege te geringe vraag. Hier is een heroverweging op zijn plaats.

De Nota Ruimte vermeldt dat provincies andere locaties aan kunnen wijzen, als er een specifieke *regionale* behoefte is, die redelijkerwijs niet geacommodeerd kan worden in één van de tien LOG's. De ontwikkeling van dergelijke locaties dient te worden gekoppeld aan een regionale herstructureringsopgave, waar bundeling van verspreid glas deel van uit kan maken. We moeten constateren dat ook van dit beleid niets terecht komt. In Groningen wordt geheel buiten dit kader een nieuwe locatie gepland bij de Eemshaven, terwijl in Hoogezand-Sappemeer een grote locatie nog grotendeels braak ligt. In de Wieringermeer komt een grote locatie, op een steenworp afstand van Grootslag. Deze locaties hebben niets te maken met herstructurering, sanering of bundeling.

Wat we in de praktijk zien is dat veel provincies en gemeenten proberen nieuwe locaties te ontwikkelen vanwege de werkgelegenheid en lokale economische groei. Zij gaan ten onrechte uit van een sterke groei van de sector (waarbij groei van toegevoegde waarde wordt verward met groei van het areaal – de eerste neemt inderdaad jaarlijks toe, maar het areaal blijft stabiel door voortgaande intensivering en overgang op producten met hogere toegevoegde waarde). Hoewel de Nota Ruimte van provincies onderlinge afstemming verwacht, zien we daarvan in de praktijk niets terug. Er is en wordt geld gestoken in de ontwikkeling van locaties (bouwrijp maken, aanleg infrastructuur), terwijl er geen bedrijven op af komen. Dat gaat gepaard met verspilling van ruimte en overheidsmiddelen.

Als het gaat om verspreid glas, dan is het beleid van provincies vaak dubbelzinnig. Veelal wordt aan bestaande bedrijven uitbreiding geboden, terwijl ook nieuwe concentratielocaties worden aangewezen. Elders komen gewenste concentratielocaties niet van de grond of liggen op een verkeerde plek. Beleid van provincies wordt te veel bepaald door de wensen en bezwaren van afzonderlijke gemeenten en de druk van de landbouwsector.

## 2.2 Conclusies en aanbevelingen

Onze conclusie is dat het beleid is achterhaald, op veel punten niet werkt en niet wordt nageleefd. Verspreide glastuinbouwbedrijven krijgen van de provincies veel te veel ruimte om uit te breiden. Daarmee dragen ze in belangrijke mate bij aan de verrommeling van het landschap. Hier moet zo snel mogelijk een stop op worden gezet.

### **A. Het is tijd voor nieuw beleid**

Naar onze mening moeten in dit beleid **twee doelen centraal** staan: **1) bundeling en sanering van verspreid glas, en 2) herstructurering van verouderde glastuinbouwgebieden.**

Verspreid gevestigde bedrijven die door willen groeien moeten verplaatsen naar goed gelegen concentratiegebieden. Goed gelegen wil zeggen dat de **locaties zijn gekozen op grond van zorgvuldige toepassing van de lagenbenadering**. Wij stellen voor om glastuinbouwlocaties te behandelen als bedrijventerreinen. Dat wil zeggen dat ze bij voorkeur worden gevestigd in bundelingsgebieden voor verstedelijking, nabij infrastructuur en bij mogelijke leveranciers van warmte en/of CO<sub>2</sub>.

Voor de hervestigingbehoefte als gevolg van herstructurering dienen **reële prognoses** te worden gehanteerd. Want anders dreigt wat bij bedrijventerreinen gebeurt: de nieuwe locaties zuigen de oude leeg en dragen zo bij aan verloedering in plaats van revitalisering. Om die reden lijkt de provincie Zuid-Holland de omvang van de locatie Zuidplaspolder beperkt te willen houden.

**In waardevolle landschappen, zoals Nationale Landschappen, Belvédèregebieden en provinciale hoofdgroenstructuren is actieve sanering van verspreid glas nodig** om de kwaliteit van het landschap te verhogen.

Middelen van rijk en provincies moeten alleen gebruikt worden voor verplaatsing van verspreid gevestigde bedrijven en van bedrijven uit herstructureringsgebieden en niet om nieuwe locaties tot ontwikkeling te brengen. De ontwikkeling van nieuwe glastuinbouwlocaties dient aan de markt te worden overgelaten. **Subsidie** moet alleen tot doel hebben om bedrijven te compenseren voor vervroegde afschrijving van bedrijfsmiddelen. Daarnaast kan natuurlijk subsidie worden verleend voor voorzieningen die bijdragen aan vermindering van CO<sub>2</sub>-emissies, zoals ook in andere sectoren.

### **B. Structuurvisie glastuinbouw nodig**

Wij stellen voor dat de ministeries van VROM en LNV een structuurvisie glastuinbouw opstellen, waarin nieuw beleid wordt geformuleerd en de inzet van rijksmiddelen wordt herijkt. Daarin moet veel duidelijker dan in de Nota Ruimte worden verwoord aan welke criteria provinciaal beleid moet voldoen. Van provincies moet worden geëist dat zij zo nodig hun bevoegdheden op grond van de nieuwe Wro gebruiken (provinciale verordeningen en inpassingsplannen). **Tegelijkertijd kan een AMvB worden vastgesteld die een stop zet op uitbreiding van verspreid glas, in afwachting van adequate provinciale structuurvisies en verordeningen.**

Het nationale beleid zal in elk geval de volgende elementen moeten bevatten:

- aanwijzing van een beperkt aantal LOG's
- scherpe criteria voor de aanwijzing van nieuwe concentratielocaties
- geen uitbreidingsmogelijkheden voor verspreid glas in nader aan te duiden waardevolle gebieden
- maximale omvang van verspreide glastuinbouwbedrijven buiten deze gebieden.

Provincies kunnen dan alleen gemotiveerd hiervan afwijken voor delen van hun grondgebied, na instemming van de minister van VROM.

### 3. NATIONALE LANDSCHAPPEN

#### 3.1. Beleid en werkelijkheid

De Nationale Landschappen maken deel uit van de Ruimtelijke Hoofdstructuur. Daarmee heeft het rijk een expliciete verantwoordelijkheid voor deze gebieden op zich genomen. In de praktijk wordt de invulling van dit beleid grotendeels overgelaten aan de provincies.

In de Nota Ruimte (3.4.3) zijn 18 Nationale Landschappen aangewezen. Gebieden met zeldzame en kenmerkende landschapskwaliteiten, cultuurhistorisch van belang en met grote natuurwaarden. Deze 'kernkwaliteiten' moeten behouden worden en waar mogelijk versterkt. In de Nota worden per gebied kernkwaliteiten genoemd, die door de provincies zijn (of nog worden) uitgewerkt. Ons beeld is dat dit in het algemeen wel zorgvuldig gebeurt, zij het dat de formuleringen vaak zo globaal lijken, dat ze moeilijk als toetsingsinstrument te hanteren zijn. Het ontbreekt veelal aan voldoende doorwerking in het ruimtelijk beleid, terwijl daarnaast onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de kernkwaliteiten te versterken. Het benoemen van de kernkwaliteiten is daardoor in veel gevallen een volkomen vrijblijvende zaak.

De Nota Ruimte formuleert in wezen een dubbeldoelstelling voor de Nationale Landschappen: behoud en versterking van de kernkwaliteiten én meer mensen daarvan laten genieten. Volgens de Nota Ruimte moet de toeristisch-recreatieve betekenis van de Nationale Landschappen toenemen. *Daarom* is het uitgangspunt: behoud door ontwikkeling. Ontwikkeling is dus niet bedoeld om deze gebieden als vestigingsmilieu voor bedrijven en woningzoekenden te laten concurreren met stedelijke gebieden. De Nota Ruimte stelt vervolgens: *mits* de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt, is er ruimte voor *maximaal* de natuurlijke bevolkingsaanwas (migratiesaldo nul, voor gebieden met dalende bevolking is afwijking mogelijk) en voor aanwezige bedrijvigheid. In paragraaf 2.3.2.2 van de Nota Ruimte is dit als volgt geformuleerd: voor *lokaal georiënteerde* bedrijvigheid moet voldoende ruimte worden geboden. Grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties en nieuwe grootschalige infrastructuurprojecten zijn niet toegestaan. Alleen als ze onvermijdelijk zijn vanwege een groot openbaar belang, dan kan een uitzondering worden gemaakt, mits mitigerende en compenserende maatregelen worden getroffen (nee, tenzij). In veel Nationale Landschappen gaan provincies automatisch op het maximaal toegestane zitten en soms gaan ze er zelfs overheen. Van zorgvuldige afweging is veelal geen sprake. De praktijk komt eerder neer op onderhandelingen met gemeenten, die inzetten op maximale ruimte voor bebouwing en infrastructuur. Voor de investeringen in groene kwaliteiten is onvoldoende geld beschikbaar (zie de financiële claim van de coalitie rond het landschapsmanifest).

#### *Migratiesaldo nul in Nationale Landschappen (het Groene Hart)*

*Milieudefensie heeft RIGO-onderzoek+research onderzoek laten doen de woningbouwopgave in het Groene Hart, uitgaande van migratiesaldo nul. RIGO komt uit op 28.000 woningen, dat overeen komt met de landelijke trend, in plaats van de 35.700 woningen. Een deel van het verschil is te verklaren uit het feit dat RIGO het jaar 2006 kiest als startjaar voor de berekeningen (vaststelling Nota Ruimte door de Eerste Kamer) en het Rijk het jaar 2004 kiest (onduidelijk waarom voor 2004 wordt gekozen). Een ander deel van het verschil komt voort uit een andere benaderingswijze van 'migratiesaldo nul'. Daarover schrijft RIGO in haar conclusie: "Met het verschijnen van de Groene Hartbrief van het Rijk en het Ontwikkelingsprogramma van de provincies, is de verwarring rondom het migratiesaldo nul beleid niet opgelost. Gebleken is dat prognosemodellen die het bereiken van migratiesaldo nul tot doel verheffen wezenlijk andere uitkomsten opleveren dan een model dat eigen bevolkingsaanwas centraal stelt. In de Nota Ruimte staat duidelijk aangegeven dat 'bouwen voor de eigen bevolking' de centrale beleidsdoelstelling is. Het lijkt dan ook aan te bevelen bij toekomstige woningbehoefte-ramingen beter aan te sluiten bij het beleid en opgaven te berekenen met een model dat eigenhuishoudenaanwas voorspelt. In deze notitie is hiervan een voorbeeld gegeven."*

*Om nog eens aan te geven dat de huidige berekeningen van migratiesaldo nul in het Groene Hart erg hoog zijn citeren we hier uit de publicatie "Investeringsstrategie in het Groene Hart" van de NEPROM: "[De woningbouwopgave 36.500 woningen in het Groene Hart] ligt ruim twee maal hoger dan de trendmatig berekende woningbehoefte van 15.000 woningen volgens de Primosprognose uit 2005."*

Enkele voorbeelden van wat er in de praktijk van de Nationale Landschappen mis gaat:

- een vierbaansweg door de Noordelijke Wouden
- verwijdering van landschapselementen in Groene Woud
- verdubbeling N33 en nieuwe bedrijventerreinen bij Assen in Drentsche Aa
- te grote woningaantallen in het Groene Hart (zie kader hierboven)
- vergaande verstedelijking tussen Leiden en Bodegraven in het Groene Hart
- te veel ruimte voor woningbouw en bedrijven in Laag-Holland, bovendien in de vorm van uitleg in plaats van inbreiding
- een gebiedsplan in West Zeeuws Vlaanderen, dat allerlei bebouwing zonder meer toestaat.

De begrenzing van de Nationale Landschappen is bijna overal een probleem. De gebieden zijn vaak veel kleiner dan in de Nota Ruimte indicatief is aangegeven. Ook worden dikwijls grotere plaatsen buiten de begrenzing gelaten, inclusief de door de gemeente gewenste uitbreidingsruimte. Rivierengebied is een voorbeeld van een Nationaal Landschap dat op deze wijze sterk geamputeerd dreigt te worden. Een ander voorbeeld is uitbreidingsruimte voor Eemnes en Amersfoort die ruimschoots buiten het Nationale Landschap is gehouden. Elders lijkt een kern met veel jonge gezinnen juist in het landschap te zijn opgenomen om de natuurlijke bevolkingsaanwas flink op te schroeven (Castricum in Laag-Holland). Aan de randen van de Veluwe, in de “vensters” naar de IJssel en het Veluwe randmeer hebben de gemeenten talloze “zoekzones” voor woningbouw weten te bedingen. Onze conclusie is dat er een veel eenduidiger beleid voor de begrenzing nodig is.

De toetsing of een nieuwe ontwikkeling in een Nationaal Landschap leidt tot ‘behoud of versterking’ van de kernkwaliteiten gebeurt op dit moment door de provincies. Het is echter volstrekt onduidelijk wat de basis is voor die toetsing. In de meeste Nationale Landschappen zijn de kernkwaliteiten van die gebieden wel vastgelegd, maar op wat voor manier daar aan wordt getoetst is onduidelijk. Bovendien hebben provincies vaak ook niet de expertise om die toetsing uit te voeren. Dat is al gebleken uit de legalisering van het vakantiepark in de gemeente Alkemade (Groene Hart). De provincie zag geen problemen in die legalisering, terwijl de rechtbank oordeelde dat het vakantiepark op geen enkele wijze bijdraagt aan het behoud of de versterking van de kernkwaliteiten (waaronder openheid) van het Groene Hart.

### 3.2 Conclusies en aanbevelingen

Wij vinden dat het rijk zijn verantwoordelijkheid voor de Nationale Landschappen onvoldoende waar maakt. De praktijk laat zien dat er te veel ruimte wordt gelaten voor gemeentelijke en provinciale ambities voor woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur. Er is eerder sprake van onderhandelen dan van zorgvuldige afweging. Volgens de Nota Ruimte moet het rijk de uitwerking van het beleid en de begrenzing van de Nationale Landschappen in streekplannen toetsen. Dit gebeurt nu in briefwisselingen met de provincies, waardoor het rijk betrokken lijkt te worden in de onderhandelingen. Naar onze mening moet het toetsen openbaar gebeuren, waarbij het rijk zelf expliciet afwegingen tussen verschillende belangen maakt. Waar de interpretatie van de beleidslijnen uit de Nota Ruimte aanleiding geven tot discussie moet de minister zelf zorgen voor duidelijke beleidsregels voor het betreffende gebied. Draagvlak moet niet gevonden worden door het toegeven aan wensen van gemeenten, maar door het beschikbaar stellen van voldoende middelen voor versterking van de landschappelijke kwaliteit en de toeristisch-recreatieve functies.

#### **A. Samenhangend beleid voor Nationale Landschappen**

Het beleid voor de Nationale Landschappen moet naar onze mening uit drie onderdelen bestaan die nauw samenhangen:

- **stimuleringsbeleid voor versterking van de (kern)kwaliteiten;**
- **restrictief ruimtelijk beleid om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan;**
- **integrale gebiedsontwikkeling (ontwikkelingsplanologie) voor die gebieden waar meervoudige opgaven bestaan.**

#### **B. Landschapsvisies opstellen**

Provincies moeten het beleid voor hun nationale landschappen vastleggen in een **landschapsvisie met de status van structuurvisie.**

Deze structuurvisie behoeft goedkeuring en zo nodig bijstelling door het rijk. In de landschapsvisie kan concreet worden aangegeven:

- in welke gevallen de provincie van zijn bevoegdheid gebruik wil maken om zelf bestemmingsplannen (inpassingsplannen) op te stellen, bijvoorbeeld ten behoeve van integrale gebiedsontwikkeling;
- hoe het instrument van de provinciale verordening zal worden ingezet, om het restrictieve beleid de nodige doorwerking te geven;
- waarvoor welke financiële middelen zullen worden ingezet ten behoeve van de versterking van de landschappelijke kwaliteit;
- welke gebieden zullen worden aangewezen als beschermd landschap op grond van de Natuurbeschermingswet.

### **C. Duidelijker regels voor bouwen in Nationale Landschappen**

De beleidsregels voor het bouwen in Nationale Landschappen blijken niet duidelijk genoeg te zijn en in de praktijk ongewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarom stellen wij voor om de beleidsregel voor de woningbouw te herzien. **Daadwerkelijke natuurlijke bevolkingsaanwas moet het uitgangspunt zijn voor de woningbouw in nationale landschappen, en niet migratiesaldo nul** (zie bovenstaand kader).

Bovendien moet dit niet opgevat kunnen worden als een recht, maar weer gaan gelden als een **maximum, dat alleen aanvaardbaar is als dit geen afbreuk doet aan behoud en versterking van de kernkwaliteiten**. Ook de beleidslijn over toegestane bedrijvigheid verdient verduidelijking: alleen lokaal gebonden bedrijvigheid moet uit kunnen breiden. Voor de toeristisch-recreatieve sector moeten duidelijker criteria worden ontwikkeld, zodat initiatieven geen afbreuk kunnen doen aan de kwaliteiten waar zij van willen profiteren.

### **D. Toetsingscommissies instellen**

Gemeenten en provincies missen veelal de afstand en deskundigheid om in het beleid daadwerkelijk de kwaliteiten van het landschap centraal te stellen en om private initiatieven, bestemmingsplannen, beeldkwaliteitsplannen en gebiedsplannen goed inhoudelijk te toetsen. Daarnaast vereist correctie door het rijk van plannen van provincies een onafhankelijk oordeel. **Daarom bepleiten wij de instelling van een onafhankelijke toetsingscommissies voor Nationale Landschappen**. Deze commissies zouden aangestuurd kunnen worden door de Rijksadviseur voor het Landschap. Centrale taak van de commissies is te toetsen of nieuwe ontwikkelingen in Nationale Landschappen voldoen aan de voorwaarde zoals die in de Nota Ruimte is gesteld: behoud of versterking van de kernkwaliteiten van het betreffende Nationale Landschap.

### **E. Monitoring**

Om de Tweede Kamer in staat te stellen om ook verantwoordelijkheid te nemen, stellen wij voor om het Milieu- en natuurplanbureau **jaarlijks de ontwikkelingen in de Nationale Landschappen te laten monitoren**. De monitoring betreft de ontwikkeling kernkwaliteiten, van de toeristisch-recreatieve functie en van woningbouw en bedrijventerreinen.