

**De toekomst van bedrijventerreinen:
van uitbreiding naar herstructurering**



Mixed Sources

Productgroep uit goed beheerde bossen, gecontroleerde bronnen en gerecycled materiaal.

www.fsc.org Cert no. SGS-COC-003130
© 1996 Forest Stewardship Council

De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering



De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag/Bilthoven, 2009

ISBN: 978-90-78645-20-7

Contact: gusta.renes@pbl.nl/anet.weterings@pbl.nl

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.

Het Planbureau voor de Leefomgeving is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering voorop staat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Planbureau voor de Leefomgeving

Vestiging Den Haag

Postbus 30314

2500 GH Den Haag

T 070 3288700

F 070 3288799

E: info@pbl.nl

www.pbl.nl

Vestiging Bilthoven

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T 030-2742745

F 030-2744479

Voorwoord

Verrommeling van het landschap: het is een vaak gehoorde klacht. Vooral de nieuwe bedrijventerreinen die in het landelijk gebied verrijzen en zichtbaar zijn vanaf de snelweg, geven hiertoe aanleiding. Burgers zien de open groene ruimte verdwijnen. De roep om het opknappen ofwel herstructureren van bestaande bedrijventerreinen neemt dan ook toe.

Deze studie over ‘De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering’ laat zien dat een omslag in het bedrijventerreinenbeleid noodzakelijk is, om verschillende redenen. Gemeenten voeren een beleid gericht op de aanleg van nieuwe terreinen, terwijl de behoefte aan dergelijke nieuwe terreinen de komende jaren afneemt. Bovendien is er, in verhouding tot de toekomstige ruimtebehoefte, al veel areaal aan bedrijventerreinen is gereserveerd. Een meer zakelijke afweging tussen de aanleg van nieuwe en de herstructurering van bestaande terreinen, kan de uitbreiding van het areaal aan bedrijventerreinen beperken. Hierbij moeten maatschappelijke effecten, zoals verrommeling en verlies van open waarde, worden meegenomen. Daarnaast is regionale samenwerking noodzakelijk om adequaat op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen en een dreigend overaanbod te voorkomen. Het wordt tijd dat de verantwoordelijkheden voor dergelijke kwesties duidelijk worden belegd.

De behoefte aan herstructurering zal de komende jaren alleen nog maar groter worden. De voorraad bedrijventerreinen groeit en steeds nieuwe jaargangen bedrijventerreinen raken verouderd. Er gloren echter nieuwe perspectieven. Nu het beleid de nadruk legt op binnenstedelijk bouwen, kunnen bedrijventerreinen ook andere functies krijgen: wonen of een combinatie van wonen en werken. Maar verandering van functie kan betekenen dat sommige bedrijven naar buiten het bebouwd gebied worden gedrukt. Zo beschouwd is de zichtbare verrommeling van het buitengebied ook verbonden met het verdichten en vernieuwen van binnenstedelijke locaties.

Prof.dr. M.A. Hajer

Directeur PBL

Inhoud

Bevindingen 9

- De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering 11
 - Samenvatting 11
 - Achtergrond 12
 - Doel en vraagstelling 14
 - Huidige praktijk van het bedrijventerreinbeleid 15
 - Creëren van ruimte voor werkgelegenheid 17
 - Veroudering van bedrijventerreinen 20
 - Toekomstige ontwikkelingen 24
 - De toekomst van bedrijventerreinen 25

Verdieping 29

- 1 Bedrijventerreinen: facts en figures 31
 - 1.1 Inleiding 31
 - 1.2 Kenmerken van het huidige areaal bedrijventerreinen 31
 - 1.3 Uitgifte en reserveringen 35
 - 1.4 Gebruik van bedrijventerreinen 41
 - 1.5 Conclusies 52
- 2 Werkgelegenheidssamenstelling en -dynamiek op bedrijventerreinen 57
 - 2.1 Inleiding 57
 - 2.2 Veranderingen in werkgelegenheidssamenstelling 57
 - 2.3 Werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen 62
 - 2.4 Conclusies 68
- 3 Herstructureringsplannen voor bedrijventerreinen 67
 - 3.1 Inleiding 71
 - 3.2 Plannen voor herstructurering en transformatie 71
 - 3.3 Kenmerken van bedrijventerreinen 75
 - 3.4 De kans op herstructureringsplannen geschat 79
 - 3.5 Conclusies 81
- 4 Gemeentelijk beleid voor bedrijventerreinen 85
 - 4.1 Inleiding 85
 - 4.2 Aanpak van het onderzoek 85
 - 4.3 De rol van gemeenten bij het bedrijventerreinenbeleid 87
 - 4.4 Planning en programmering 88

4.5	Ontwikkeling van nieuwe terreinen	92
4.6	Herstructurering van bestaande bedrijventerreinen	96
4.7	Regionale samenwerking	99
4.8	Conclusies	100
■	5 Nut en noodzaak van investeren in bedrijventerreinen	105
5.1	Inleiding	105
5.2	De methode	106
5.3	Investeren in bedrijventerreinen: probleemanalyse	108
5.4	Investeren in bedrijventerreinen: projectalternatieven	111
5.5	Nadere uitwerking van het integrale afwegingskader	114
5.6	Conclusies	122
■	6 De toekomstige ontwikkeling van bedrijventerreinen	125
6.1	Inleiding	125
6.2	Prognoses van de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen	125
6.3	Het belang van demografische ontwikkelingen	128
6.4	De ontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen	129
6.5	Van uitbreiding naar herstructurering en transformatie	133
6.6	Overheidsbeleid voor werklocaties	134
6.7	Conclusies	136
■	Literatuur	138
■	Bijlage	140

Bevindingen



De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering

Samenvatting

- Bedrijventerreinen zijn nuttig; ze huisvesten 30% van de werkgelegenheid en bieden ruimte aan groeiende bedrijven binnen de gemeente. De werkgelegenheidsgroei van bedrijven op bedrijventerreinen is hoger dan de algemene werkgelegenheidsgroei in Nederland.
- Het huidige gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid is hoofdzakelijk sectoraal van aard; het houdt weinig rekening met ontwikkelingen in de vraag naar andere ruimtegebruiksfuncties. Daarnaast houdt het beleid onvoldoende rekening met voor de maatschappij belangrijke effecten zoals het verlies aan open ruimte en verrommeling.
- Het aanleggen van nieuwe terreinen gaat gepaard met verlies aan open ruimte en aantasting van het landschap. Met een integraal bedrijventerreinenbeleid kan het verlies aan open ruimte bij de afweging tussen de aanleg van nieuwe en het herstructureren van oude bedrijventerreinen worden meegenomen. Hoewel dit per regio anders zal uitwerken, zal zo'n integraal beleid in het algemeen leiden tot meer herstructurering en minder nieuwe terreinen.
- Een integraal bedrijventerreinenbeleid betekent bovendien dat het beleid voor nieuwe bedrijventerreinen wordt gevoerd in samenhang met het beleid voor bestaande terreinen en voor andere soorten werklocaties, en in samenhang met de te verwachten veranderingen in de regionale ruimtevrage naar bedrijventerreinen, woningen en andere functies.
- Het bedrijventerreinenbeleid heeft een ander accent: van het aanleggen van nieuwe terreinen naar beleid voor de hele voorraad terreinen, inclusief het onderhoud en de herstructurering van bestaande terreinen.
- Het beheer en de transformatie van de bestaande voorraad bedrijventerreinen vragen een centralere rol in het bedrijventerreinenbeleid; de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen neemt in belang af. In de toekomst zal immers de ruimtebehoefte voor bedrijventerreinen afnemen. Bovendien is in een aantal provincies al meer grond voor bedrijventerreinen gereserveerd dan nodig is volgens

de ramingen van de Bedrijfslocatiemonitor. Voor regio's die te maken hebben met demografische en economische krimp, is zo'n accentverschuiving nu al van belang.

- Het is de vraag of de SER-ladder in alle regio's tot optimale resultaten leidt, en dus in alle regio's op dezelfde wijze zou moeten worden toegepast. In de SER-ladder zoals het rijk die voorstaat, wordt alleen aandacht besteed aan de herstructurering van oude bedrijventerreinen om de aanleg van nieuwe terreinen te verminderen. De mogelijkheid om een verouderd bedrijventerrein aan te passen voor een andere functie, zoals wonen of een gemengde stedelijke functie – en een nieuw terrein elders aan te leggen –, blijft onderbelicht, terwijl een dergelijke aanpassing vanuit een maatschappelijk welvaartspectief voor sommige regio's wel een goede optie kan zijn. Provincies zouden hier rekening mee kunnen houden in hun verordeningen.
- Regionale afstemming is onontbeerlijk om de negatieve effecten van de huidige praktijk van het gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid tegen te gaan. Niet alleen als het gaat om het reserveren van grond voor bedrijventerreinen moet regionaal afgestemd worden, maar juist ook voor de uitgifte van grond voor nieuwe terreinen, en voor beslissingen over herstructurering en transformatie van verouderde terreinen.
- De veroudering van bedrijventerreinen kan twee redenen hebben: bedrijfs-economische veroudering of een verminderde ruimtelijke kwaliteit van het bedrijventerrein. Deze twee vormen van veroudering vereisen verschillende oplossingen. Daarom is het zaak bij het maken van herstructureringsplannen voor verouderde bedrijventerreinen vast te stellen welk probleem aan de orde is.
- Door tijdig te investeren in het onderhoud en in de bereikbaarheid van een bedrijventerrein kan de levensduur van het terrein worden verlengd. Hiermee neemt de noodzaak af voor de aanleg van een nieuw bedrijventerrein.
- De planning van bedrijventerreinen kan het best worden gebaseerd op kennis van (de dynamiek van) de regionale bedrijvigheid. De vraag naar ruimte op bedrijventerreinen komt hoofdzakelijk van groeiende bedrijven in de gemeente zelf; slechts een beperkt aantal bedrijven verhuist tussen gemeenten. Daarom zijn de werkgelegenheid in de regio en de verwachte groei daarvan een goede maatstaf voor de ontwikkeling van de vraag naar bedrijfsruimte.
- Krimpregio's hebben veel minder behoefte aan nieuwe terreinen. De transformatie van verouderde bedrijventerreinen is in deze regio's soms geen oplossing, omdat er ook vanuit wonen en andere functies minder vraag naar ruimte is.

Achtergrond

Er zijn niet alleen veel bedrijventerreinen in Nederland, ook geven gemeenten erg gemakkelijk grond uit voor nieuwe bedrijventerreinen. Doordat gemeenten bovendien weinig samenwerken op regionaal niveau, ontstaat het risico van overreservering. Daarnaast is de kwaliteit van de bedrijventerreinen pover en komt herstructurering van verouderde terreinen niet van de grond.

Dat is het heersende beeld over bedrijventerreinen. Een beeld dat in toenemende mate leidt tot weerstand bij de aanleg van nieuwe terreinen; weerstand bij het publiek¹⁾, bij wetenschappers²⁾ en bij parlementariërs³⁾.

De VROM-raad (2006) constateerde dat het vooral de huidige planningswijze is die de problemen rond bedrijventerreinen veroorzaakt. Bedrijventerreinen hebben een belangrijke economische functie: ze bieden ruimte voor bedrijvigheid. Met de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen willen gemeenten de lokale economie en werkgelegenheid stimuleren (Hilferink, 1974; Terpstra, 1986, Eiff, 1991). Een dergelijk voorwaardenscheppend effect is echter nog nooit overtuigend aangetoond. Er is dan ook veel kritiek op de (beleids)veronderstelling dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen nieuwe bedrijven zal aantrekken. Om in de mogelijke vraag te kunnen voorzien, bieden gemeenten een ruime hoeveelheid bouwgrond voor bedrijventerreinen op voorraad aan. Bedrijventerreinen zijn hierdoor de sterkst groeiende categorie van stedelijk grondgebruik (Louw & De Vor, 2008). Ook op dit beleid bestaat veel kritiek (Segeren et al., 2005; VROM-raad, 2006; THB, 2008; Van Dinteren, 2008); het staat niet vast of er daadwerkelijk vraag is naar de gereserveerde terreinen. Instanties als Natuur en Milieu en Milieudefensie hebben daarom de ruimteclaims voor bedrijventerreinen uit de *Nota Ruimte* (VROM, 2004) en uit het onderliggende *Actieplan Bedrijventerreinen* (EZ, 2004) ter discussie gesteld (Blaauw 2007; Verhaak 2007). En Gordijn et al. (2007) laten zien dat de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen de veroudering van de bestaande bedrijventerreinen deels in de hand werkt.

De VROM-raad (2006: 31-47) signaleert nog andere belangrijke knelpunten rondom de bedrijventerreinenproblematiek:

- de gehanteerde ramingen: deze overschatten de vraag naar bedrijventerreinen;
- de relatief lage prijs van de grond voor bedrijventerreinen;
- het gebrek aan regionale samenwerking;
- onvoldoende financiële middelen voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen;
- de geringe aandacht voor het stedenbouwkundige ontwerp;
- de lage prioriteit voor onderhoud en beheer.

Naar aanleiding van het advies van de VROM-raad hebben de ministers van VROM en Economische Zaken in december 2007 voorgesteld het beleid voor bedrijventerreinen te herijken. Zij willen het beleid nadrukkelijker dan in het verleden richten op twee sporen: het realiseren van voldoende ruimte voor economische groei (spoor 1) binnen de randvoorwaarde van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik (spoor 2). Een realistischer raming van de vraag naar bedrijventerreinen, een versnelde uitvoering van de herstructureringsopgave en meer aandacht voor de kwaliteit van bedrijventerreinen vormen de kern van dit beleid. Een belangrijk onderdeel van de voorstellen is de verplichte toepassing van de zogenaamde SER-ladder (Sociaal Economische Raad, 1999): provincies en gemeenten stemmen de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen af op het potentiële areaal dat beschikbaar kan komen door bestaande bedrijventerreinen te herstructureren.

De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, 2008) constateert dat het eerder de problemen bij de beleidscoördinatie zijn die het uitvoeren van de

herstructureringsopgave in de weg staan, dan een gebrek aan instrumentarium. Het beschikbare instrumentarium en de bestaande wet- en regelgeving zijn toereikend om de herstructureringsopgave uit te voeren; wél zijn extra financiële middelen nodig om het huidige areaal verouderde terreinen weg te werken. Een succesvolle aanpak van de herstructureringsopgave wordt vooral belemmerd doordat de regie op regionaal niveau zwak is en doordat gemeenten, als dominante grondaanbieder, vooral lokale werkgelegenheidsmotieven hanteren voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Een adequaat systeem voor regionale planning en programmering, uitvoering en beheer van bedrijventerreinen, onder regie van de provincies, vindt de Taskforce daarom cruciaal. Alleen op die manier kan het aanbod aan nieuwe bedrijventerreinen afnemen. Bovendien kunnen professionele vastgoedontwikkelaars en beleggers zo worden betrokken bij de herontwikkeling van de oude terreinen. Zij participeren nu niet of nauwelijks op de markt voor bedrijventerreinen doordat het ruime aanbod van relatief goedkope grond het onmogelijk maakt om winstgevend te opereren.

De discussie rondom bedrijventerreinen is nog steeds actueel. In vervolg op het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen werken de ministers Van der Hoeven (EZ) en Cramer (VROM), samen met IPO en VNG, aan een uitvoeringsstrategie voor de herstructurering van bedrijventerreinen. De veroudering van bedrijventerreinen is immers een probleem dat niet alleen nu speelt maar ook in de toekomst. Daarbij komt dat demografische en economische ontwikkelingen de vraag naar bedrijventerreinen in de toekomst drastisch kunnen veranderen. Daarom heeft het kabinet-Balkenende 4 de aantasting van open ruimte door de bovenmatige uitgifte van bedrijventerreinen tot één van de speerpunten van het Rijksbeleid gemaakt.⁴⁾ En ook onder het motto ‘Mooi Nederland’ richt het kabinet zich op de bedrijventerreinen, om de verrommeling van het landschap tegen te gaan.

Doel en vraagstelling

Met deze studie wil het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de bedrijventerreinenproblematiek samenhangend en integraal in beeld brengen. Wat zijn de problemen rondom bedrijventerreinen nu precies? En in welke mate verschillen die problemen mogelijk regionaal? Er zijn immers regionale verschillen in werkgelegenheid en in economische groei, evenals in de behoefte aan ruimte voor andere functies zoals wonen. Om het bedrijventerreinenbeleid vorm te kunnen geven is daarom inzicht nodig in de relatie tussen bedrijventerreinen, werkgelegenheid en dynamiek van de werkgelegenheid. Daarnaast is het van belang het beleid af te wegen in samenhang met de vraag naar ruimte vanuit andere functies zoals wonen, met aandacht voor het verlies van open ruimte en de verrommeling van het landschap.

In deze studie staan daarom de volgende vragen centraal:

- Wat is de rol van bedrijventerreinen bij het huisvesten van bedrijven en het mogelijk maken van werkgelegenheidsgroei?
- Wat betekent een meer integrale benadering van de problematiek op bedrijventerreinen voor de vormgeving van het beleid, nu en in de toekomst?
- In hoeverre beïnvloeden regionale verschillen in de ontwikkeling van werkgelegenheid en andere functies de vormgeving van het bedrijventerreinenbeleid?

Daarbij schetsen we een integraal afwegingskader voor de nut-en-noodzaak-discussie rondom het aanleggen van nieuwe terreinen en het herstructureren van oude terreinen.

Empirisch onderzoek

De problemen rond de planning, uitgifte en herstructurering van bedrijventerreinen zijn de afgelopen jaren veelvuldig onderzocht. Toch is opvallend weinig landsdekkend, empirisch onderzoek gedaan naar het functioneren van de bedrijventerreinen en de daar gevestigde bedrijven. Een dergelijk empirisch inzicht is van belang om vorm te kunnen geven aan het huidige, én toekomstige, bedrijventerreinenbeleid. Dat is een van de bijdragen die het PBL met deze studie wil leveren aan de discussie rondom de bedrijventerreinenproblematiek: het landsdekkend bijeenbrengen van empirische gegevens over bedrijventerreinen en het bedrijventerreinenbeleid, en wel op de volgende vier onderwerpen:

1. de spreiding van bedrijventerreinen over Nederland (hoofdstuk 1 in de Verdieping);
2. het type werkgelegenheid en de ontwikkeling van werkgelegenheid op bedrijventerreinen en het ruimtelijk gedrag van die bedrijven (hoofdstuk 1 en 2 in de Verdieping);⁵⁾
3. de herstructureringsplannen voor bedrijventerreinen (hoofdstuk 3 in de Verdieping);
4. het gemeentelijk beleid ten aanzien van bedrijventerreinen (hoofdstuk 4 in de Verdieping).⁶⁾

Dit empirisch onderzoek levert een aantal nieuwe en bevestigt een aantal bestaande inzichten die van belang zijn voor het bedrijventerreinenbeleid. In de hoofdstukken 5 en 6 van de Verdieping gaan we in op de gevolgen van deze empirische bevindingen voor de planning en programmering van nieuwe bedrijventerreinen, de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, de afweging tussen het aanleggen van nieuwe dan wel herstructureren van bestaande terreinen, en voor de toekomst van bedrijventerreinen.

Hieronder belichten we eerst de huidige praktijk van het bedrijventerreinenbeleid, om vervolgens in te gaan op twee centrale aspecten bij dit beleid: het creëren van ruimte voor werkgelegenheid en de veroudering van bedrijventerreinen. We sluiten af met een vooruitblik op de toekomst van bedrijventerreinen.

Huidige praktijk van het bedrijventerreinenbeleid

Het rijk heeft slechts een beperkte rol bij de planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen. Anders dan bijvoorbeeld voor de volkshuisvesting of voor de groene ruimte heeft het nooit een nationaal structuurschema voor bedrijventerreinen opgesteld.

Gemeenten spelen een centrale rol in het bedrijventerreinenbeleid: zij zijn de voornaamste aanbieders van bedrijventerrein en bepalen aan welke bedrijven en onder welke voorwaarden ze grond uitgeven. Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid bij de planning en programmering van bedrijventerreinen. Ze opereren binnen de ruimtelijke kaders die de provincies hebben neergelegd, maar die kaders bieden bijna altijd voldoende ruimte voor eigen handelingsvrijheid (Louw et al.,

2004; Olden, 2007; Van Dinteren et al., 2007; Algemene Rekenkamer, 2008). Daarom beschrijven we de huidige praktijk van het bedrijventerreinbeleid hoofdzakelijk vanuit het perspectief van gemeenten.

Grote regionale verschillen in spreiding en omvang

Bedrijventerreinen zijn ongelijk over de Nederlandse gemeenten verspreid. Slechts 20% van de gemeenten bestuurt 60% van de totale oppervlakte aan bedrijventerreinen in Nederland; kijken we naar de werkgelegenheid op bedrijventerreinen, dan is het zelfs 20% van de gemeenten waar 70% van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen in Nederland is gevestigd. Niet alleen grote gemeenten, met een omvangrijke potentiële beroepsbevolking, hebben een groot areaal aan bedrijventerreinen onder hun hoede; ook in kleine gemeenten, met een kleine potentiële beroepsbevolking, zijn soms grote arealen bedrijventerreinen te vinden (zie hoofdstuk 1 in de Verdieping). Daarnaast zijn er grote regionale verschillen in de omvang van het areaal aan bedrijventerreinen, de omvang van de uitgifte van areaal voor bedrijventerreinen en de omvang van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen.

Overal nadruk op de aanleg van nieuwe terreinen

Deze regionale verschillen lijken niet van invloed op het beleid dat gemeenten voeren (zie hoofdstuk 4 in de Verdieping). Alle gemeenten – groot, klein of in welke regio dan ook – zijn sterk gericht op de aanleg van nieuwe terreinen: bij de uitgifte van grond voor een bedrijventerrein reserveren ze direct weer nieuw terrein, om de voorraad bouwrijpe grond op peil te houden en geen ‘neen’ te hoeven verkopen aan bedrijven die grond willen afnemen. Het gemeentelijk beleid voor de aanleg van bedrijventerreinen is daarbij sterk gericht op de strategische ruimtereservering op de lange termijn. Aangezien langetermijnramingen per definitie met onzekerheden zijn omgeven, hebben gemeenten de neiging hun ruimtereserveringen te baseren op een hoge economische groei. Van een programmering die is afgestemd op de actuele vraag en op (de ontwikkeling van) het type werkgelegenheid dat in een gemeente is gevestigd, is nauwelijks sprake. Marktonderzoek om het nut en de noodzaak voor nieuwe bedrijventerreinen te onderbouwen passen gemeenten amper toe. Overigens blijken gemeenten bij de uitgifte van bedrijventerreinen niet uit te zijn op eventueel te behalen financiële voordelen.

Hoewel regionaal overleg tussen gemeenten over de planning van bedrijventerreinen inmiddels bijna overal gemeengoed is, beperkt dit overleg zich vooral tot de strategische reserveringen voor de langere termijn. Vaak echter binden gemeenten zich niet aan de afspraken die zij in het regionaal planningsoverleg maken. De regionale organen hebben onvoldoende bevoegdheden om in dat geval sanctionerend op te treden.

Dat het grondbeleid voor bedrijventerreinen niet erg restrictief is, is ook terug te zien in de grondprijzen. Anders dan bij de woningbouw hanteren gemeenten bij bedrijventerreinen meestal niet de residuele waardemethode. De residuele prijs van grond voor commercieel vastgoed ontstaat door de opbrengsten te verminderen met de kosten van het realiseren van het vastgoed, bijvoorbeeld de bouwkosten en de kosten van bouw- en woonrijp maken. Een van de redenen om voor bedrijventerreinen geen residuele prijzen vast te stellen, is dat bedrijfsruimten geen eenduidig te bepalen marktwaarde hebben. Bedrijfsruimte is vaak specifiek toegesneden op de vraag van de gebruiker, en hierdoor niet courant (Louw et al.,

2004: 111). Daarnaast willen gemeenten voorkomen dat ze zich uit de markt prijzen. Om de kosten voor het bedrijfsleven zo laag mogelijk te houden, zijn de grondproductiekosten lang uitgangspunt geweest bij de bepaling van de grondprijzen (CPB, 1999). Tegenwoordig bepalen veel gemeenten de grondprijzen comparatief: ze stemmen de prijs af op de prijs die de buurgemeenten voor hun grond vragen. Omdat gemeenten elkaar beconcurreren bij het aantrekken van nieuwe bedrijven, is het waarschijnlijk dat dit een prijsdrukkend effect heeft op de grondprijs voor bedrijventerreinen.

Gemeenten hebben weinig aandacht voor herstructurering

Voor herstructurering hebben gemeenten nog maar beperkt aandacht. Veel gemeenten leggen geen koppeling tussen het beleid voor de aanleg van nieuwe terreinen en het beleid voor het oplossen van de veroudering van bestaande terreinen. Ze stemmen dit regionaal ook weinig af.

De herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en de aanleg van nieuwe terreinen zijn in het gemeentelijk beleid nog grotendeels gescheiden trajecten. Bijna 75% van de gemeenten geeft aan in meer of mindere mate verouderde bedrijventerreinen op hun grondgebied te hebben. Verreweg de meeste gemeenten hanteren de aanwezigheid van achterstallig onderhoud en beheer als een criterium daarvoor; ook de aanwezigheid van verkeersproblemen is zo'n criterium, bij 40% van de geënquêteerde gemeenten. Van een systematische analyse van problemen en bijhorende oplossingen is nog nauwelijks sprake. Veel gemeenten houden wel terreinscans, maar hierbij blijft meestal onderbelicht wat de gesignaleerde knelpunten betekenen voor het bedrijfseconomisch functioneren van de op het terrein gevestigde bedrijven. Hierdoor is niet duidelijk in hoeverre oudere bedrijventerreinen nog voldoen als vestigingsplaats voor het bedrijfsleven. Veel gemeenten veronderstellen bovendien dat herstructurering niet of nauwelijks ruimtewinst oplevert.

Het herontwikkelen van verouderd incourant vastgoed is in de ogen van de meeste gemeenten primair een taak van commerciële marktpartijen. Hiermee hanteren gemeenten dus in feite twee verschillende ontwikkelingsmodellen: een voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen (publiek) en een voor de herontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen (privaat).

Zijn er mogelijkheden om het gemeentelijk beleid anders vorm te geven? Die vraag onderzoeken we aan de hand van twee voor het bedrijventerreinenbeleid essentiële problemen: het creëren van ruimte voor werkgelegenheid en de veroudering van bedrijventerreinen.

Creëren van ruimte voor werkgelegenheid

Bedrijventerreinen hebben een belangrijke economische functie: ze huisvesten ongeveer een derde van de totale werkgelegenheid in Nederland. De voornaamste reden waarom gemeenten nieuwe bedrijventerreinen aanleggen is dan ook het creëren van ruimte voor werkgelegenheid. Een efficiënt bedrijventerreinenbeleid vereist een goed inzicht in het type bedrijvigheid op bedrijventerreinen, de herkomst van de banen op bedrijventerreinen en in de manier waarop de werkgelegenheid op bedrijventerreinen zich ontwikkelt. De planning van de bedrijventerreinen moet daarop worden afgestemd.

Werkgelegenheid op bedrijventerreinen komt vooral uit industrie en logistiek

Ondanks de opkomst van de dienstensector op bedrijventerreinen, komt de meeste werkgelegenheid op bedrijventerreinen nog steeds uit de industrie en de logistiek: de sectoren waarvoor deze terreinen oorspronkelijk zijn ontwikkeld (zie hoofdstuk 1 van de Verdieping). In vergelijking met andere werklocaties in Nederland zijn het veelal grote bedrijven die op bedrijventerreinen zijn gevestigd. Toch hebben verreweg de meeste vestigingen (99%) op bedrijventerreinen minder dan 250 werknemers; gemeten in aantal arbeidsplaatsen gaat het hierbij om 74% van de werkgelegenheid.

Aandeel kleine bedrijven op bedrijventerreinen neemt toe

Wat voor bedrijven op een bedrijventerreinen gehuisvest zijn, is niet constant; de werkgelegenheidssamenstelling verandert over de tijd. De vraag is daarom in hoeverre grote bedrijven en bedrijven uit de industrie en de logistiek ook in de toekomst op bedrijventerreinen zullen domineren.

Tussen 1999 en 2006 is op bedrijventerreinen zowel het aandeel kleinere bedrijven (2-10 medewerkers) toegenomen als het aandeel werkgelegenheid uit de dienstensectoren (zie hoofdstuk 2 in de Verdieping). Het aandeel micro-ondernemingen (2 tot 10 medewerkers) op bedrijventerreinen is duidelijk toegenomen; dit zijn met name bedrijven uit de industrie en de logistiek. Deze toename is verrassend; vaak wordt verondersteld dat bedrijven zich juist op bedrijventerreinen vestigen omdat zij groeien. Een mogelijke oorzaak van deze trend is het jarenlang gevoerde gemeentelijk beleid om bedrijven uit de woonwijken te plaatsen om overlast te voorkomen. In de dienstensectoren daarentegen neemt het aandeel grote bedrijven op bedrijventerreinen wél toe, als gevolg van schaalvergroting. Maar al zijn dienstensectoren meer aanwezig op bedrijventerreinen dan voorheen, de bedrijventerreinen worden er tot nu toe niet grootscheeps mee overspoeld.

Bestaande bedrijven veroorzaken werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen

Terwijl de totale werkgelegenheid in Nederland tussen 1999 en 2006 licht kromp, nam de werkgelegenheid op bedrijventerreinen in diezelfde periode juist wat toe. Deze toename wordt niet veroorzaakt door de grote ruimtelijke dynamiek van bedrijven. Ongeveer gemiddeld 4% van de werkgelegenheid per jaar verhuist; bijna driekwart daarvan blijft binnen de eigen gemeentegrenzen (zie Van Oort et al., 2007). Als bedrijven al verhuizen – wat een kostbare zaak is –, dan blijven ze meestal binnen de eigen regio, ook als ze verhuizen naar een bedrijventerrein (Weterings et al., 2008).

De werkgelegenheid op bedrijventerrein neemt voornamelijk toe door de groei van bestaande bedrijven. Tussen 2000 en 2005 zijn de bedrijven die op een bedrijventerrein waren gevestigd, significant sneller gegroeid dan bedrijven op andere locatietypes. Ook de bedrijven die naar een bedrijventerrein verhuizen, groeien significant sneller dan bedrijven die niet verhuizen en dan de verhuizende bedrijven die zich niet op een bedrijventerrein vestigen. Gemiddeld genomen kiezen bedrijven voor een nieuwe locatie op een bedrijventerrein, omdat ze daar de ruimte hebben om verder te groeien. Op andere locaties zijn er waarschijnlijk beperktere mogelijkheden om de groei te faciliteren, zowel door een gebrek aan beschikbare kavels met voldoende oppervlakte als door de regelgeving gericht op het voorkomen van hinder door geluidsoverlast of verkeersdrukte. Bedrijventerreinen blijken geen broedplaats te zijn voor jonge bedrijven. Het percentage bedrijven dat

op bedrijventerreinen wordt opgericht, is wat lager dan op andere werklocaties (respectievelijk 3,08 en 4,21 procent van de totale werkgelegenheid).

Twee conclusies voor toekomstig gemeentelijk beleid

Onze empirische bevindingen over de bedrijvendynamiek op bedrijventerreinen leiden tot twee conclusies voor het toekomstig gemeentelijk beleid. Ten eerste vereist de planning en programmering van bedrijventerreinen een *realistische schatting* van de vraag naar ruimte op regionaal schaalniveau. Een analyse van de bestaande bedrijvigheid in de gemeente en van de mogelijkheden van de daar gevestigde bedrijven om op hun huidige locatie verder te groeien, kan daarbij helpen. Bedrijven blijken bijvoorbeeld zo weinig tussen gemeenten te verhuizen (zeker in absolute aantallen), dat dit slechts een minimale invloed heeft op de vraag naar ruimte. Het is vooral de uitbreidingsbehoefte van bedrijven die al in de gemeente zijn gevestigd, die samenhangt met de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen. Deels zijn dit groeiende bedrijven die al op een bedrijventerrein zijn gevestigd en deels zijn het groeiende bedrijven op andere werklocaties die daar een beperkte mogelijkheid hebben om verder te groeien.

Een tweede conclusie is dat gemeenten zich bij het aanbieden van ruimte voor bedrijven vooral richten op *het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen*. Ze hebben weinig aandacht voor de mogelijkheid om ruimte te vinden op te herstructureren terreinen. De empirische bevindingen tonen dat de grootste vraag naar ruimte afkomstig is van bedrijven die al in de gemeenten zijn gevestigd en die behoefte hebben aan uitbreidingsruimte. Een behoefte die mogelijk (ten dele) kan worden gefaciliteerd door aanpassingen op de huidige locatie van die bedrijven.

Werkgelegenheid accommoderen op nieuw of geherstructureerd terrein?

In de discussie over het nut en de noodzaak van bedrijventerreinen moeten gemeenten twee afwegingen maken. Ten eerste óf ze de werkgelegenheid ruimte willen bieden en ten tweede wáár ze die werkgelegenheid ruimte willen bieden. In deze studie gaan we ervan uit dat de vraag naar ruimte voor bedrijvigheid binnen een regio of provincie een gegeven is. We richten ons dus op de afweging die gemeenten moeten maken tussen de mogelijkheden om bedrijvigheid te creëren op nieuwe terreinen en op te herstructureren terreinen. We maken daarbij gebruik van een integraal afwegingskader waarin alle voor de maatschappij van belang geachte effecten op een rijtje worden gezet. Voor dit afwegingskader sluiten we aan bij de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA; V&W & EZ, 2006). In een MKBA vinden niet alleen de financiële posten een plaats, maar juist ook de niet-geprijsde effecten, zoals de waarde van open ruimte en de kwaliteit van de omgeving (voor een uitgebreide bespreking van het analysekader zie hoofdstuk 5 van de Verdieping).

Zoals geconstateerd, kiezen gemeenten eerder voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen dan voor het herstructureren van verouderde terreinen om tegemoet te komen aan de vraag naar ruimte voor werkgelegenheid. Dit komt ten dele doordat ze veronderstellen dat de ruimte die via herstructurering beschikbaar komt, niet voldoende is om aan de volledige vraag te voldoen. Toch kan ook het herstructureren van verouderde terreinen ruimte creëren voor werkgelegenheid, zij het beperkt (zie Gordijn et al., 2007).

Een andere vaak genoemde reden is dat de herstructurering van bestaande terreinen veel meer kost dan het aanleggen van nieuwe terreinen. Gemeenten maken een financiële afweging. De grondexploitatie voor nieuwe terreinen is gemakkelijker sluitend te krijgen dan die voor verouderde terreinen; nieuwe infrastructuur en het aanleggen van een nieuw terrein kunnen ze financieren uit de opbrengst van de grondverkoop. Herstructureren daarentegen leidt vaak tot verlies, zeker als een terrein een ander profiel krijgt en hiervoor een bedrijf moet worden uitgekocht.

De waarde van open ruimte bij bedrijventerreinen is nagenoeg nul

Het is de vraag of een dergelijke financiële afweging juist is. Moeten niet ook de maatschappelijke kosten van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen in de besluitvorming worden meegewogen? Met name het verlies aan open ruimte wordt bij de keuze tussen het aanleggen van nieuwe terreinen en het herstructureren van bestaande terreinen onvoldoende in het kostenplaatje meegenomen. Wordt dat wel gedaan, dan zal het vaker aantrekkelijker zijn te kiezen voor herstructurering als alternatief.

Het bepalen van de waarde van open ruimte is niet eenvoudig. Deze wordt bijvoorbeeld bepaald door de hoeveelheid (nog) aanwezige open ruimte; deze zal niet overal gelijk zijn. De waarde is verder afhankelijk van het type landschap: weiland, bouwland, natuurgebied of cultuurhistorisch landschap, Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en dergelijke. Informatie over de omvang en kwaliteit van de open ruimte en van de omgevingskwaliteit is waardevol in het besluitvormingsproces rondom het investeren in bedrijventerreinen. Deze waarde van open ruimte of omgevingskwaliteit hoeft niet per se gemonetariseerd te worden; integendeel. Omdat er nogal eens onenigheid is over de monetarisering van dergelijke effecten, kunnen indicatoren een goed alternatief bieden (zie Sijsma et al., 2009).

De waarde van open ruimte komt in het beleid in principe naar voren in het (sterk) restrictieve karakter van de ruimtelijke ordening. Om open ruimte te beschermen wordt terughoudend omgegaan met de hoeveelheid grond die voor bebouwing mag worden gebruikt. Zo is er relatief weinig grond beschikbaar voor woningbouw. Daardoor is de beschikbare grond duur en wordt deze intensief gebruikt. Bij de uitgifte van grond voor nieuwe bedrijventerreinen is echter geen sprake van een dergelijk restrictief beleid, zo blijkt uit ons onderzoek. In tegenstelling tot de woningbouw is de waarde van open ruimte voor bedrijventerreinen nagenoeg nul.

Veroudering van bedrijventerreinen

Veel bedrijventerreinen kunnen na verloop van tijd als verouderd worden gekenschetst. Veel informatie over deze veroudering is niet voor handen. IBIS hanteert weliswaar een indicator voor de veroudering van terreinen, waarbij gemeenten aangeven of zij het terrein verouderd vinden, maar de betrouwbaarheid van deze indicator is twijfelachtig (Traa & Knoben, 2009). Ten eerste is onvoldoende geoperationaliseerd wat onder 'verouderd' wordt verstaan. Ten tweede heeft de veroudering vaak alleen betrekking op een gedeelte van het terrein. Tot slot kan een gemeente strategische overwegingen hebben om een bedrijventerrein

als ‘verouderd’ te bestempelen. Het bestaan van subsidies voor de aanpak van verouderde terreinen kan dit strategisch gedrag mede veroorzaken. De IBIS-indicator is de enige beschikbare landsdekkende verouderingsindicator. Daarnaast is een indicator denkbaar voor de ouderdom (of leeftijd) van de bedrijventerreinen, op basis van het eerste uitgiftejaar dat voor het terrein in IBIS is opgenomen (Weterings et al., 2008). De veroudering van een terrein volgens IBIS valt niet per se samen met de ouderdom van het terrein (zie hoofdstuk 1 in de Verdieping). Weliswaar is de kans op een verouderd terrein groter naarmate het terrein ouder is, maar er is ook een aantal jongere terreinen die in IBIS als verouderd te boek staan.

Een goede en betrouwbare inschatting van de omvang van de herstructureringsopgave is dus moeilijk te geven, niet op nationaal niveau en niet op provinciaal niveau. En zelfs als er een goed beeld zou bestaan, dan zegt dit nog niets over de toekomstige opgave. Immers, het verouderingsproces gaat door; het aanpakken van de terreinen die nu verouderd zijn, voorkomt niet dat andere terreinen straks ook verouderd raken. Veroudering is een normaal proces dat hoort bij het bouwen en in stand houden van vastgoed en openbare ruimte. Maar wanneer wordt veroudering problematisch? En, niet onbelangrijk, voor wie is de veroudering van bedrijventerreinen problematisch? We onderscheiden twee aspecten van veroudering: bedrijfseconomische veroudering en gebrekkige ruimtelijke kwaliteit (verrommeling).

Bedrijfseconomische veroudering

Naarmate een bedrijventerrein ouder wordt, kan het gebeuren dat het terrein niet meer voldoet aan de standaarden van deze tijd. De productie en de werkgelegenheid van bedrijven op het terrein nemen bijvoorbeeld toe, of bedrijven gaan in de loop van de tijd andere eisen stellen aan de kwaliteit van het terrein. Een verslechterde bereikbaarheid of een gebrek aan parkeerruimte zijn voorbeelden van dergelijke bedrijfseconomische veroudering.

Ook veranderingen in de samenstelling van de bedrijvigheid op het bedrijventerrein kunnen ertoe leiden dat de bereikbaarheid afneemt. Vestigt een bedrijf uit de consumentendienstverlening zich bijvoorbeeld op een bedrijventerrein, dan leidt dit tot verkeersstromen die sterk verschillen van de stromen die op dat terrein gebruikelijk waren. Investerings zijn dan nodig om de bereikbaarheid van het terrein te verbeteren en aan te passen aan de eisen van de (nieuwe) bedrijvigheid. De bedrijfseconomische veroudering van een terrein kan ertoe leiden dat een bedrijf besluit te verhuizen. In dat geval ontstaat er vraag naar nieuwe bedrijventerreinen zonder dat de werkgelegenheid in de regio groeit.

Bedrijfspannen zijn, evenals bedrijventerreinen, een onderdeel van het productieproces van bedrijven. Net als de panden moeten de bedrijventerreinen worden onderhouden, anders vermindert de bijdrage die zij leveren aan de winstgevendheid van bedrijven. Onderhoud moet ervoor zorgen dat ondernemers hun bedrijf normaal kunnen voortzetten. Door tijdig te investeren in onderhoud en in bereikbaarheid kan de levensduur van het terrein worden verlengd. Een bedrijf zal dan minder snel geneigd zijn te verhuizen; de noodzaak voor het aanleggen van een nieuw terrein komt pas later in beeld. Zo kan bovendien worden voorkomen

dat er nieuwe bedrijventerreinen worden aangelegd zonder dat daar vraag naar blijkt te zijn. Naarmate de tijd voortschrijdt, komen er immers nieuwe inzichten beschikbaar in de werkelijke vraag naar ruimte voor bedrijvigheid; zowel wat betreft het aantal hectares als het type locatie.

Veroudering ruimtelijke kwaliteit

Naast een bedrijfseconomisch aspect kent veroudering ook een kwaliteitsaspect. Leegstand en verloedering van een bedrijventerrein kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat omwonenden een lagere ruimtelijke kwaliteit ervaren. Deze lagere kwaliteitsbeleving ontstaat bijvoorbeeld doordat gebruikers of omwonenden hogere eisen aan hun omgeving stellen dan het bedrijventerrein kan leveren. Ook kan de kwaliteit van het terrein dalen tot onder een niveau dat door gebruikers of omwonenden als acceptabel wordt ervaren, bijvoorbeeld door onveiligheid, geluids- of verkeers hinder. Er zijn dan investeringen nodig in de 'ruimtelijke kwaliteit' om het bedrijventerrein weer leefbaar te maken.

Zowel de bedrijfseconomische veroudering als de veroudering van de ruimtelijke kwaliteit zijn slecht geoperationaliseerd. Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten achterstallig onderhoud en beheer een belangrijk criterium voor veroudering vinden, evenals de aanwezigheid van verkeersproblemen (zie hoofdstuk 4 in de Verdieping). Beide criteria lijken meer aan te haken bij het bedrijfseconomisch functioneren dan bij het gebrek aan ruimtelijke kwaliteit.

Investeren in verouderde terreinen in samenhang met ruimtebehoefte voor andere functies

Herstructurering met als doel de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit vergt andere investeringen dan herstructurering om de bedrijfseconomische functionaliteit te verbeteren. In het eerste geval zijn de investeringen dan eerder gericht op het uiterlijk van het bedrijventerrein en op de sociale veiligheid. Dit in tegenstelling tot investeringen die het terrein functioneel te houden, bijvoorbeeld door het verbeteren van de parkeer gelegenheid.

Op dit moment stuurt het rijk via de SER-ladder op meer herstructurering van oude bedrijventerreinen en minder aanleg van nieuwe terreinen. Met deze ladder wil het rijk bevorderen dat de aanleg van nieuwe terreinen in samenhang wordt gezien met de herstructurering van bestaande terreinen. Ook probeert het rijk met de SER-ladder gemeenten en provincies te stimuleren eerst oude terreinen te gebruiken, die voor een bepaalde functie beschikbaar zijn gesteld of door herstructurering beschikbaar kunnen worden gemaakt; vervolgens de mogelijkheden te benutten van een hogere ruimteproductiviteit, en dat ze pas in laatste instantie een nieuw bedrijventerrein gaan aanleggen.

Het is echter de vraag of de SER-ladder in alle regio's tot optimale resultaten leidt, en dus in alle regio's op dezelfde wijze zou moeten worden toegepast. Toepassing van de huidige uitwerking van de SER-ladder leidt ertoe dat een verouderd terrein wordt geherstructureerd om zijn functie als bedrijventerrein te behouden. In sommige gevallen kan het echter een goede optie zijn om het verouderde bedrijventerrein geschikt te maken voor een andere functie (transformatie), bijvoorbeeld wanneer het terrein niet langer geschikt is als bedrijventerrein, bijvoorbeeld door de ligging. Krijgt het bedrijventerrein een andere functie en bestaat

er in de gemeente ook behoefte aan (vervangende) ruimte voor bedrijvigheid, dan betekent dit dat er elders ruimte moet komen voor een nieuw bedrijventerrein. De huidige uitwerking van de SER-ladder houdt geen rekening met deze afweging.

De beslissing om te investeren in het herstructureren van een bedrijventerrein is mede afhankelijk van de vraag naar ruimte voor bedrijventerreinen of voor andere functies, zoals wonen. Dat dit de praktijk is bij gemeenten, hebben wij empirisch kunnen vaststellen (zie hoofdstuk 3 van de Verdieping). Voor 15% van alle bedrijventerreinen geldt dat gemeenten over een plan voor herstructurering beschikken. Daarbij zijn de kans op herstructurering als bedrijventerrein, de kans op transformatie naar woningbouw en de kans op transformatie naar een gemengde stedelijke functie ongeveer even groot: zo'n 5%. Oude bedrijventerreinen die ingesloten zijn geraakt door bijvoorbeeld woonwijken, worden eerder in gebruik genomen voor een andere ruimtegebruiksfunctie zoals wonen of een gemengd stedelijke functie dan dat ze worden hergebruikt als bedrijventerrein. Bedrijventerreinen in de buurt van de snelweg worden juist vaak weer hergebruikt als bedrijventerreinen, terwijl verouderde bedrijventerreinen bij een station vaak een woonfunctie krijgen. Dit laat zien dat gemeenten, voor zover zij zich met herstructurering bezig houden, verstandig omgaan met de keuze voor transformatie van het vastgoed.

Uit onze empirische bevindingen blijkt dat het vooral de locatiekenmerken van de verouderde terreinen zijn die bepalen of een verouderd bedrijventerrein wordt getransformeerd naar een woonwijk of naar een gemengde stedelijke wijk. Niet elk terrein met bepaalde locatiekenmerken is echter automatisch geschikt voor transformatie. Die geschiktheid hangt mede af van de ruimtebehoefte voor andere functies die in de gemeente bestaat. In de Randstad zal die behoefte bijvoorbeeld groter zijn dan in de periferie van Nederland. Alternatieve toepassingen voor verouderde bedrijventerreinen vinden we dan ook sneller in de Randstad dan in de periferie. Wordt een verouderd bedrijventerrein in gebruik genomen voor woningbouw en bestaat in de gemeente wel behoefte aan (vervangende) ruimte voor het getransformeerde bedrijventerrein, dan zal elders een nieuw bedrijventerrein moeten worden aangelegd. In een discussie over het nut en de noodzaak van nieuwe terreinen en het herstructureren van oude terreinen moeten al deze dimensies een plaats krijgen.

Investeren in herstructurering op basis van gunstige maatschappelijke kosten-batenverhouding

De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen heeft een raming gemaakt van het geld dat nodig is voor de herstructurering van de verouderde bedrijventerreinen. Deze raming is voornamelijk gebaseerd op de kosten die aan herstructurering verbonden zijn. Ook is rekening gehouden met de financiële baten die de herstructurering zal opleveren: het opnieuw uitgeven van de grond en het intensievere gebruik van de grond na de herstructurering. Extra baten voor de maatschappij als geheel ontstaan omdat er geen nieuwe terreinen aangelegd hoeven worden; dat leidt tot behoud van open ruimte. Bovendien kan de herstructurering gericht zijn op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit; ook dit zijn baten voor de maatschappij als geheel. Omdat deze extra baten niet te innen zijn, zijn ze logischerwijs niet meegenomen in de raming van de Taskforce.

Toch zouden deze baten wel een rol moeten spelen bij de verdeling van de subsidiegelden.

Om effectief en efficiënt te kunnen investeren in herstructurering moet bekend zijn waar de kosten-batenverhouding voor de maatschappij in totaal het gunstigst is. Bij herstructurering is het daarom van belang eerst vast te stellen of de veroudering van het bedrijventerrein problematisch is en waarom; en daarna of het bedrijventerrein kan worden gerevitaliseerd of wellicht kan of moet worden getransformeerd. Deze opties moeten worden afgezet tegen de ruimtebehoefte die er bestaat voor bedrijven, voor wonen en voor andere stedelijke functies. Voor de verdeling van de gelden kunnen op basis van het hier beschreven afwegingskader criteria worden afgeleid om zo de effectiviteit en efficiëntie van de investeringen in herstructurering te waarborgen. De criteria moeten zowel op de kosten als op de baten worden gebaseerd.

Afstemming tussen gemeenten wordt belangrijker

De afweging tussen de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen in samenhang met de planning van woningbouw, kantoren en voorzieningen is voor grote gemeenten gemakkelijker te maken dan voor kleine gemeenten. Voor kleine gemeenten met een groot areaal aan bedrijventerreinen zullen de kosten voor onderhoud en herstructurering ten opzichte van hun gemeentebegroting een relatief hoge kostenpost zijn. Tegelijkertijd hebben deze kleine gemeenten minder mogelijkheden om verouderde bedrijventerreinen een woonbestemming te geven. Door het geringe inwonerstal is er in die gemeenten immers minder vraag naar ruimte voor wonen.

Bij de planning van bedrijventerreinen stemmen gemeenten met elkaar af. Bij de programmering en de herstructurering van bedrijventerreinen gebeurt dit niet of nauwelijks. Moet de bedrijventerreinenproblematiek meer in samenhang worden gezien – aanleg van nieuwe bedrijventerreinen dan wel herstructurering als bedrijventerrein, voor woningbouw of voor andere functies –, dan wordt regionale afstemming zeker niet gemakkelijker, maar wel noodzakelijker.

Toekomstige ontwikkelingen

Van planning van nieuwe terreinen naar onderhoud van bestaande terreinen

De komende jaren neemt de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen af. In een deel van de toekomstige vraag is bovendien al voorzien. In sommige provincies zijn er zelfs voldoende (of meer dan voldoende) plannen voor nieuwe terreinen om aan de geraamde behoefte bij een hoog economisch groeiscenario te voldoen (zie hoofdstuk 1 en 6 van de Verdieping).

Een belangrijke ontwikkeling voor de vraag naar bedrijventerreinen op de langere termijn is de verschuiving van de sectorstructuur van onze economie van industrie naar zakelijke dienstverlening. Deze verandering kan ertoe leiden dat bedrijfspanden van industriële bedrijven leeg komen te staan; het is niet op voorhand duidelijk of deze panden en terreinen zonder meer geschikt zijn of geschikt kunnen worden gemaakt voor de (toekomstige) groeisectoren. Noch het beleid noch de prognoses

voor de vraag naar nieuwe terreinen houden hier tot nu toe voldoende rekening mee. Het gaat hier om een herstructureringsopgave die nog niet is herkend; Traa & Knobben (2009) hebben het dan ook over de ‘verborgen’ herstructureringsopgave. Met behulp van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM) becijferen zij dat deze ‘verborgen herstructureringsopgave’ de netto nationale herstructureringsopgave aan zware revitalisatie en herprofilering zoals die door de THB (2008) is geschat, zou kunnen doen toenemen met ongeveer 1.000 hectare netto tussen 2010 en 2020.

Het bedrijventerreinenbeleid heeft dus een ander accent: van het aanleggen van nieuwe terreinen naar beleid voor de hele voorraad terreinen, inclusief het onderhoud en de herstructurering van bestaande terreinen. Deze constatering staat in schril contrast met het beleid dat de meeste gemeenten op dit moment voeren: het automatisme waarmee een gemeente voor iedere hectare grond voor bedrijventerrein die ze uitgeeft, een nieuwe hectare bouwrijp laat maken. De constatering staat ook in contrast met het onderontwikkelde beleid voor verouderde en bestaande terreinen (zie hoofdstuk 4 van de Verdieping). Al kost herstructurering vaak veel geld, toch moeten deze kosten worden afgewogen tegen de baten van het behoud van open ruimte die door dergelijke investeringen ontstaan.

Regionaal bepaald beleid is noodzakelijk

De toekomstige vraag naar ruimte voor bedrijventerreinen verschilt per regio. Voor het transformeren van bedrijventerreinen is bovendien de toekomstige vraag naar woningen in een regio van belang; deze varieert per regio (zie hoofdstuk 5 van de Verdieping). Daarnaast kan de wisselwerking tussen bestaande en nieuwe terreinen over de regio's verschillen. In sommige regio's die niet te maken hebben met economische krimp, kan de transformatie van bedrijventerrein naar woonwijk bijvoorbeeld leiden tot de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen.

Hoe de integrale afweging tussen de aanleg van nieuwe terreinen en de herstructurering dan wel transformatie van verouderde terreinen uitvalt, verschilt nu al per regio. Krimp – zowel op de arbeidsmarkt als op de woningmarkt – zal de regionale verschillen in de toekomst nog verder versterken. In regio's waar de werkgelegenheid groeit en er krapte op de woningmarkt heerst (bijvoorbeeld de Randstad), zal er nog langere tijd behoefte zijn aan nieuwe terreinen, omdat daar de verouderde terreinen vaker worden hergebruikt voor woningbouw dan geherstructureerd.

De toekomst van bedrijventerreinen

De voorkeuren van bedrijven zijn bepalend voor de toekomst van bedrijventerreinen in Nederland. Hoeveel grond hebben die bedrijven nodig en met welke kenmerken (ligging, stedenbouwkundige inbedding, e.d.)? Hoeveel van de bedrijvigheid zal in de toekomst kiezen voor een locatie op een bedrijventerrein of juist voor een ander soort werklocatie? Zijn bedrijventerreinen in de toekomst nog steeds goed voor eenderde deel van de werkgelegenheid, of neemt dit aandeel toe of juist af?

De toekomst van bedrijventerreinen in Nederland wordt daarnaast bepaald door de handelingen van overheidsinstanties. De komende twintig jaar zullen de nu al bestaande terreinen het totale bestand aan bedrijventerreinen domineren, hoe veel nieuwe terreinen ook worden aangelegd. Dat vereist de nodige aandacht van de overheid. Anders zullen op de bestaande terreinen problemen ontstaan, zowel voor de er aanwezige bedrijven omdat het terrein bedrijfseconomisch niet functioneert, als voor derden omdat de door hen ervaren ruimtelijke kwaliteit achteruit gaat. De betrokkenheid van de overheid is zelfs onmisbaar waar bestaande terreinen moeten worden geherstructureerd, niet alleen om financiële redenen maar ook om te bepalen wat er met het verouderde bedrijventerrein zal gebeuren: onderhoud, herstructurering of transformatie.

Gemeenten moeten dus een grote omslag maken in hun beleid. Zij moeten veel meer denken op regionaal niveau als het gaat om de planning, de programmering en de herstructurering van bedrijventerreinen. Regionale afstemming is onontbeerlijk om de negatieve effecten van de huidige praktijk van het gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid tegen te gaan. Het gebruik van een integraal afwegingskader, zoals in deze studie beschreven, kan daarbij een goed hulpmiddel zijn: de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen moet worden gezien in samenhang met de herstructurering van bestaande, verouderde bedrijventerreinen en mogelijke andere werklocaties, en in samenhang met de behoefte aan woningbouw, kantoren en voorzieningen.

Ook de waarde van open ruimte moet in de afweging een plaats hebben. Wat precies de waarde is die we moeten toekennen aan het verlies van open ruimte door de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, de verrommeling van het landschap en de verrommeling door verouderde bedrijventerreinen, is in deze studie niet opgelost. Dit is een moeilijke opgave, die wellicht ook niet volledig is op te lossen. Door de afwegingen die in het politieke besluitvormingsproces worden gemaakt, ontstaat impliciet een waarde voor de open ruimte. Immers, de politiek besluit hoeveel grond ze beschikbaar stelt voor wonen of werken; de restricties die aan deze bestemmingen worden opgelegd, geven aan wat de maatschappij over heeft voor het verlies aan open ruimte. Om de besluitvorming van informatie te voorzien is het een alternatief om bijvoorbeeld het verlies aan open ruimte in hectares mee te nemen. Bij de keuze tussen het nieuw aanleggen dan wel herstructureren van bedrijventerreinen blijft de dimensie open ruimte dan wél in beeld.

Noten

- 1) Bijvoorbeeld Natuur en Milieu, Meer bedrijven minder ruimte, en de petitie 'Vernieuw de oude bedrijfsterreinen! Spaar het Landschap', geschreven door negen prominente Nederlanders op initiatief van de vereniging Mlieudefensie.
- 2) Zie bijvoorbeeld het advies van de VROM-Raad (2006).
- 3) Bijvoorbeeld de motie Duijvendak, waarin de regering wordt verzocht om voorstellen te doen om verdere verrommeling van het landschap te voorkomen.
- 4) Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 XI nr. 75 (Brief minister en staatssecretaris over het advies van de VROM-Raad, Werklandschappen een regionale strategie voor bedrijventerreinen) en 29 435, nr. 200 (Overleg bedrijventerreinen in Moerdijkse Hoek).
- 5) Om inzicht te krijgen in het type werkgelegenheid dat op bedrijventerreinen is gevestigd, is het databestand Integraal Bedrijventerrein Informatie Systeem (IBIS, 2007) gekoppeld aan het Landelijk Informatiesysteem Arbeidsplaatsen (LISA, 2006); voor meer informatie over de koppeling van de bestanden zie Weterings et al. (2008).
- 6) Hiervoor hebben we een enquête uitgevoerd onder die gemeenten die volgens de opgave in IBIS op 1 januari 2007 minimaal 100 hectare bedrijventerrein hadden uitgegeven. Dit zijn in totaal 150 gemeenten. Van deze gemeenten zijn er 24 geïnterviewd en 64 gemeenten hebben deelgenomen aan een telefonische enquête.

Verdieping



Bedrijventerreinen: facts en figures



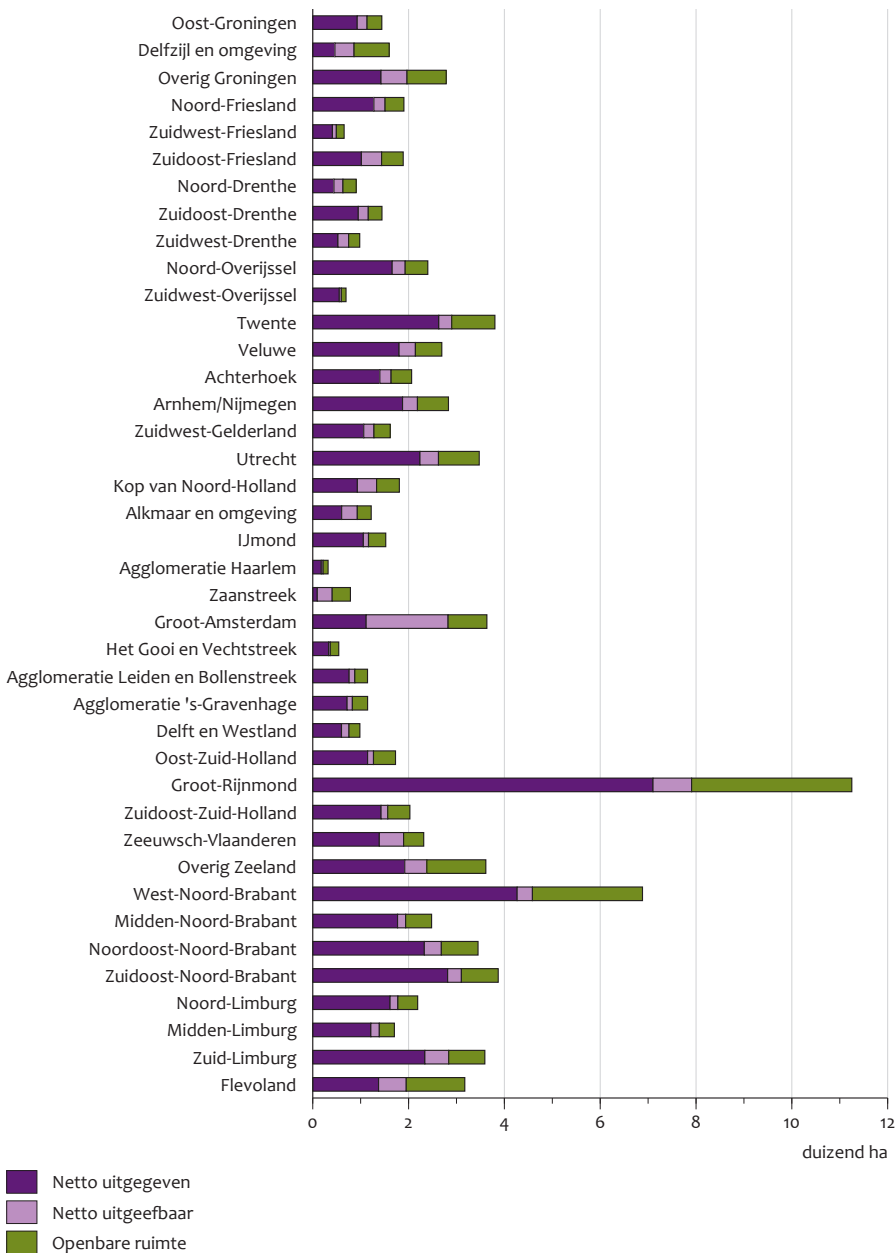
1.1 Inleiding

Bedrijventerreinen zijn van belang voor de Nederlandse economie; ze huisvesten meer dan 30% van de totale werkgelegenheid van Nederland en ze zijn een goede voorziening voor snelgroeiende bedrijven (zie Weterings et al., 2008). Toch is er veel discussie over bedrijventerreinen. Ze zouden onnodig veel worden gepland, (daarom) onnodig veel ruimte innemen en vaak bedrijven huisvesten – bijvoorbeeld in de zakelijke dienstverlening en consumentendiensten – waarvoor ze oorspronkelijk niet zijn bedoeld. Ook de veroudering en herstructurering van bedrijventerreinen speelt in het debat een belangrijke rol; gemeenten zouden er te vaak voor kiezen nieuwe locaties aan te leggen in plaats van bestaande terreinen te herstructureren.

De discussie over bedrijventerreinen wordt vaak gevoerd op basis van argumenten die een zeer beperkte empirische onderbouwing kennen. Veel feiten over bedrijventerreinen zijn bovendien niet bekend. Wat zijn bijvoorbeeld de kenmerken van het huidige areaal bedrijventerreinen? Hoeveel areaal bedrijventerreinen is uitgegeven en hoeveel is gepland? En hoe worden bedrijventerreinen gebruikt? Deze vragen onderzoeken we op basis van het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS, 2007) en het werkgelegenheidsbestand LISA (2006). Door deze twee databestanden te koppelen kunnen we niet alleen de ruimtelijke kenmerken van de bedrijventerreinen landsdekkend in kaart brengen maar ook de werkgelegenheidskenmerken van de terreinen.¹ Om regionale verschillen te kunnen onderscheiden in de spreiding van bedrijventerreinen, de kenmerken van die terreinen en het type werkgelegenheid dat op deze terreinen is gevestigd, kiezen we in dit hoofdstuk voor het schaalniveau van de COROP. De regionale verschillen in ruimtegebruik beschrijven we op het schaalniveau van de drie landsdelen van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM): Randstad, Midden- en Zuid-Nederland en Noordoost-Nederland; gegevens over het ruimtegebruik van bedrijven op een lager schaalniveau ontbreken (paragraaf 1.4.4).

1.2 Kenmerken van het huidige areaal bedrijventerreinen

Hoeveel areaal aan bedrijventerreinen is er in Nederland? Uit wat voor terreinen is dit areaal opgebouwd? En hoe zijn deze terreinen over Nederland gespreid? Deze vragen beantwoorden we hieronder.



Bron: IBIS (2006)

1.2.1 Grote regionale verschillen in de omvang van het areaal bedrijventerreinen

In Nederland is er in totaal ongeveer 57.750 hectare netto uitgegeven bedrijventerrein, 12.500 hectare netto uitgeefbaar, en 24.500 hectare openbare ruimte op bedrijventerreinen (tarra). Netto uitgegeven bedrijventerrein is het oppervlakte bedrijventerrein dat aan bedrijven is verkocht of verpacht. Dit betekent overigens niet dat al dit terrein ook is bebouwd. In sommige gevallen is het terrein net verkocht en is er nog geen bedrijfspand gerealiseerd; andere bedrijven kopen alvast terrein voor eventuele toekomstige uitbreiding.

Het aantal hectare netto uitgeefbaar bedrijventerrein geeft aan hoeveel terrein er terstond en niet terstond kan worden uitgegeven. Is een terrein terstond uitgeefbaar, dan is het bouwrijp gemaakt en gereed om te worden verkocht aan bedrijven. Is een terrein niet terstond uitgeefbaar, dan gaat het om geplande terreinen die nog niet bouwrijp zijn gemaakt. Het IBIS-bestand bevat hoofdzakelijk harde plannen, dat wil zeggen plannen die een grote kans maken om een bindend bestemmingsplan te worden.² Overigens betekent dit niet dat het volledig geplande terrein bouwrijp zal worden gemaakt.

Het aantal hectare tarra geeft het verschil tussen het bruto- en netto-oppervlakte van het terrein weer: het aandeel openbare ruimte (infrastructuur, groenvoorzieningen) dat is ontwikkeld en gepland.

Figuur 1.1 laat zien dat er vooral in de COROPs Groot-Rijnmond en West-Noord-Brabant veel bedrijventerreinen liggen, voornamelijk zeehaventerreinen. Daarnaast ligt een groot areaal bedrijventerreinen in de COROPs Twente, Zuid-Oost Noord-Brabant en Zuid-Limburg; dit zijn van oudsher geïndustrialiseerde gebieden.

Figuur 1.1 laat ook zien dat het aantal hectares bedrijventerrein per COROP nogal uiteenloopt. Dat komt doordat de COROPs verschillen in oppervlakte, bevolkingsdichtheid en in omvang van de arbeidsmarkt. Een grotere arbeidsmarkt vraagt om meer oppervlakte voor werken en, afhankelijk van de samenstelling van de werkgelegenheid, ook om meer bedrijventerrein.

Voor een beter inzicht in de regionale verschillen kijken we naar het relatieve ruimtebeslag van bedrijventerreinen voor alle COROPs (figuur 1.2).³ Ter vergelijking hebben we ook de arealen voor bodemgebruik woningbouw meegenomen.⁴ Het ruimtebeslag van bedrijventerreinen in Nederland bedraagt 2,1% van het totale Nederlandse bodemoppervlak. Het areaal woningbouw voor Nederland als geheel is ongeveer drie keer zo groot: 6,6%.

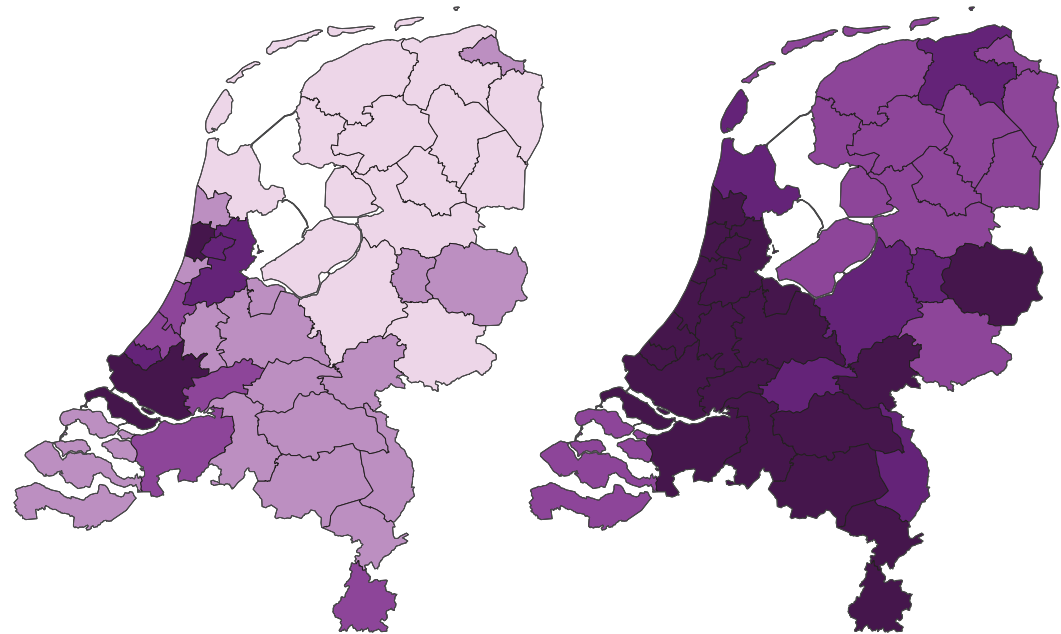
Er zijn grote regionale verschillen, zo wordt duidelijk uit figuur 1.2. Over het algemeen hebben de COROPs met een groter areaal woningbouw ook een groter areaal bedrijventerreinen. Groot Rijnmond, IJmond, de Zaanstreek en Groot Amsterdam zijn COROPs met een procentueel groot areaal bedrijventerrein. Het areaal wonen is relatief groot in Den Haag, Haarlem en het Gooi en Vechtstreek; dit zijn sterk verstedelijkte COROPs.

1.2.2 Verdeling bedrijventerreinen over gemeenten

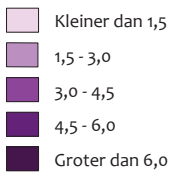
Herbergen regio's met een groot areaal bedrijventerrein nu *meer* of juist *grotere* bedrijventerreinen? Met andere woorden: hoe versnipperd is het areaal bedrijventerreinen over de regio? De omvang van een terrein heeft gevolgen voor de kosten om het terrein aan te leggen, te onderhouden en eventueel te herstructureren. Per hectare vallen die kosten voor grote terreinen waarschijnlijk lager uit dan voor vele kleine terreinen.

Bedrijventerreinen

Wonen



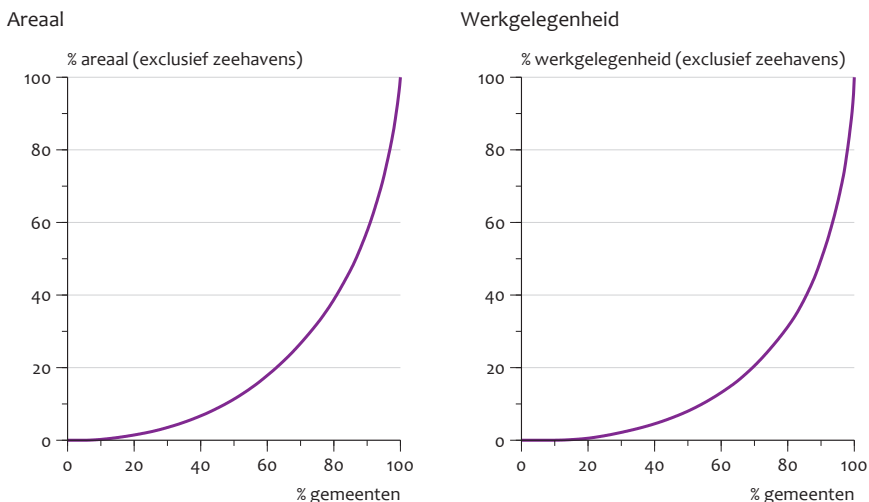
Aandeel oppervlak (%)



Bron: Bodemstatistiek (2003)

Voor Nederland als geheel is slechts 7% van het aantal bedrijventerreinen groter dan 50 hectare (gemeten als netto uitgegeven areaal); 30% van het aantal terreinen is tussen de 10 en 50 netto uitgegeven hectare groot. Verreweg de meeste terreinen (meer dan 60%) zijn dus kleiner dan 10 netto uitgegeven hectare.⁵ De 7% terreinen groter dan 50 netto uitgegeven hectare vormen echter wel bijna 50% van het totale uitgegeven nettoareaal, terwijl de grote groep terreinen kleiner dan 10 netto uitgegeven hectare slechts een kleine 15% van het totale netto uitgegeven areaal uitmaken.

Uit onze gegevens blijkt ook dat 80% van de gemeenten slechts 40% van het areaal aan bedrijventerreinen bestuurt. Het areaal bedrijventerreinen is dus geconcentreerd in een relatief klein aantal gemeenten (20%). Gemeten in hoeveelheid



Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

werkgelegenheid op bedrijventerreinen, bestuurt 20% van de gemeenten zelfs bijna 70% van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen (zie figuur 1.3).⁶ Deze scheve verdeling leidt mogelijk tot verschillen in het bedrijventerreinenbeleid dat gemeenten voeren. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

De vraag dringt zich nu op welke gemeenten het grootste areaal bedrijventerreinen hebben. Tabel 1.1 biedt een top 25, met en zonder meetelling van zeehaventerreinen.

Vergelijken we de linker- en rechterkolom van tabel 1.1, dan is duidelijk dat de gemeenten met zeehaventerreinen het grootste areaal bedrijventerreinen hebben: Rotterdam, Amsterdam, Moerdijk en Terneuzen. Er zijn ook gemeenten met een beperkte beroepsbevolking die over een groot areaal bedrijventerreinen beschikken, bijvoorbeeld Oosterhout, Haarlemmermeer, Moerdijk, Beverwijk, Oss en het Westland. Dit is opvallend aangezien veel gemeenten de aanleg van bedrijventerreinen beargumenteren vanuit de noodzaak de werkgelegenheid voor (hoofdzakelijk) hun eigen inwoners te behouden en aan te trekken.

1.3 Uitgifte en reserveringen

De hierboven geschetste opbouw van het Nederlandse bedrijventerreinenareaal geeft slechts een momentopname. Veel van de discussie over bedrijventerreinen gaat over de uitgifte van bedrijventerreinen in het verleden en over de planning van toekomstige terreinen (Knoben & Traa, 2008). Op basis van de gegevens in IBIS (2007) brengen we hieronder de gegevens over deze twee zaken bijeen.

Inclusief zeehavens		Exclusief zeehavens	
Gemeente	Netto uitgegeven areaal	Gemeente	Netto uitgegeven areaal
Rotterdam	5.020	Amsterdam	1.164
Amsterdam	1.413	Tilburg	843
Moerdijk	1.393	Beverwijk	821
Terneuzen	1.145	Venlo	775
Tilburg	843	Sittard-Geleen	718
Beverwijk	821	Emmen	702
Venlo	775	Eindhoven	669
Sittard-Geleen	718	Breda	662
Emmen	702	Groningen	648
Eindhoven	669	Apeldoorn	557
Breda	662	Oosterhout	548
Groningen	648	's-Hertogenbosch	519
Borsele	571	Almelo	506
Vlissingen	571	Helmond	493
Apeldoorn	557	Nijmegen	467
Oosterhout	548	Enschede	456
's-Hertogenbosch	519	Haarlemmermeer	456
Almelo	506	Hengelo	447
Dordrecht	495	Almere	445
Helmond	493	Bergen op Zoom	439
Nijmegen	467	Rotterdam	438
Enschede	456	Westland	425
Haarlemmermeer	456	Oss	416
Hengelo	447	Terneuzen	405
Almere	445	Zwolle	377

Bron: IBIS (2007)

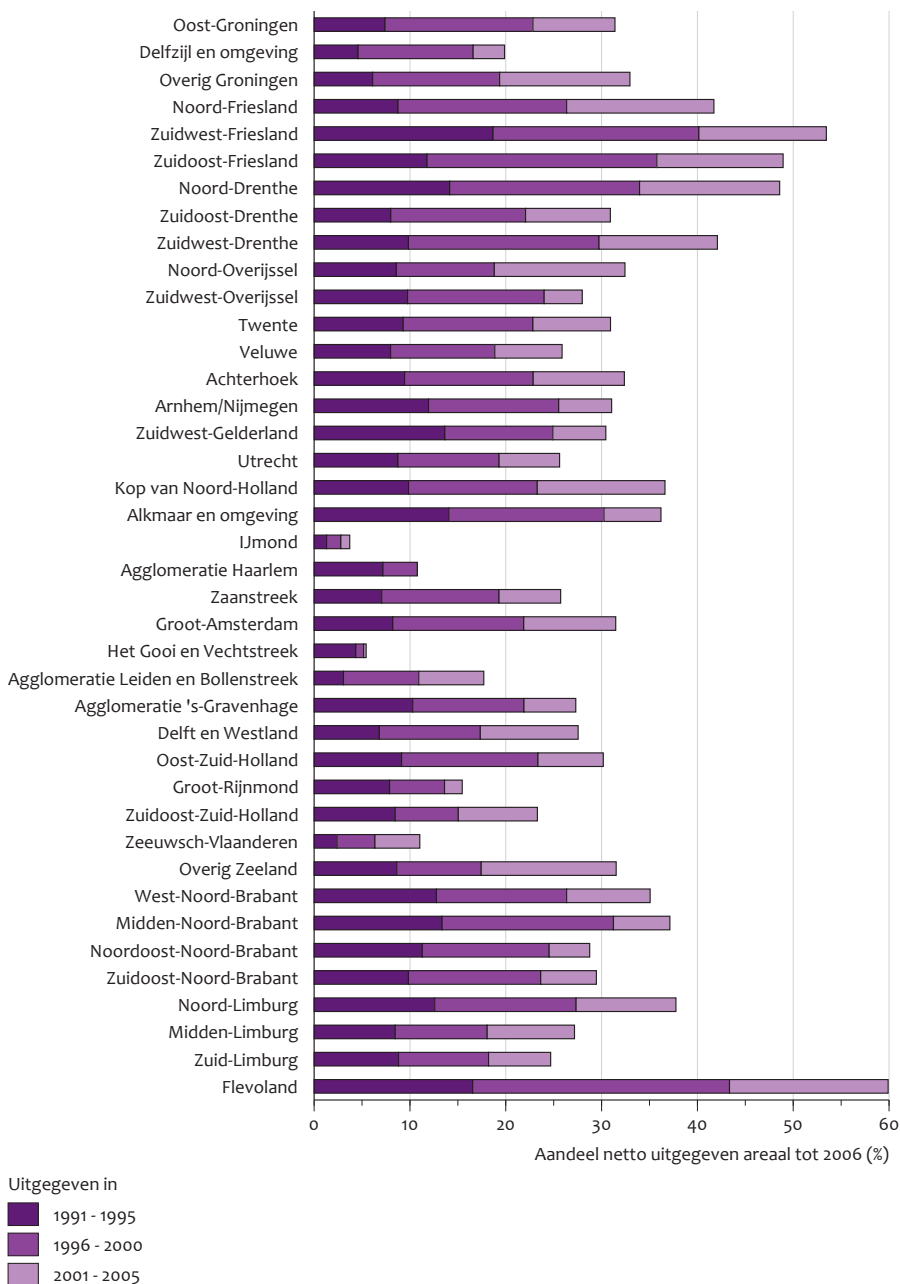
1.3.1 Uitgifte van bedrijventerreinen in de laatste decennia

Gemeenten hebben de laatste 15 jaar ongeveer 17.000 hectare aan bedrijventerreinen uitgegeven; dit is ongeveer 30% van het totale areaal. Vooral in de periode 1996-2000 werd er relatief veel terrein uitgegeven: ruim 7.000 hectare. De laatste jaren loopt de uitgifte iets terug. Figuur 1.4 bevat gegevens over de ruimtelijke spreiding van de uitgifte van terreinen over de afgelopen 15 jaar.

Uit figuur 1.4 blijkt dat er grote regionale verschillen zijn in de mate waarin gemeenten nieuwe terreinen uitgeven. In sommige regio's gebeurt dit zeer weinig (Gooi en Vechtstreek, Agglomeratie Haarlem, Zeeuwsch-Vlaanderen en IJmond), terwijl in andere gebieden de laatste 15 jaar aanzienlijke delen van het totale areaal zijn uitgegeven (Flevoland, Friesland en Drenthe). Over het algemeen zijn het gebieden waar al veel bedrijventerreinen zijn, die in absolute termen een hoog percentage nieuwe uitgifte kennen. Relatief gezien is de afgelopen 15 jaar het grootste areaal uitgegeven in Flevoland en in de provincies Friesland en in Zuid-West Drenthe en Noord-Drenthe.

Figuur 1.4

Netto uitgifte bedrijventerreinen per COROP



Bron: IBIS (2006)

Top 25 uitgifte in hectare			Top 25 uitgifte als % van netto uitgegeven areaal in 2002		
Gemeente	Hectare uitgegeven (2002-2007)	% van areaal in 2002	Gemeente	% van areaal in 2002	Hectare uitgegeven (2002-2007)
Amsterdam	155	10%	Ubbergen	500%	5
Vlissingen	120	23%	Harenkarspel	79%	11
Almere	84	21%	Noordwijk	62%	8
Moerdijk	74	6%	Alblasserdam	60%	50
Breda	62	10%	Neerijnen	50%	17
Zwolle	61	16%	Slochteren	50%	14
Westland	59	17%	Staphorst	47%	27
Emmen	55	9%	Heemskerk	46%	11
Eemsmond	53	27%	Lith	43%	3
Lelystad	51	18%	Alkemade	42%	16
Hardenberg	51	19%	Sint-Oedenrode	41%	7
Oosterhout	50	10%	Voerendaal	40%	2
Alblasserdam	50	60%	Amstelveen	37%	7
Venlo	49	6%	Moordrecht	36%	4
Eindhoven	48	8%	Liesveld	34%	15
Groningen	46	7%	Sevenum	31%	4
Roermond	46	13%	Oldebroek	30%	7
Hoogezand-Sappemeer	43	23%	Sluis	30%	18
Leeuwarden	42	12%	Enkhuizen	29%	16
Steenwijkerland	41	20%	Borger-Odoorn	28%	9
Oost Gelre	41	25%	Horst aan de Maas	28%	21
Borsele	40	7%	Harlingen	28%	40
Harlingen	40	28%	Breukelen	27%	6
Utrecht	39	11%	Eemsmond	27%	53
Venray	39	17%	Dalfsen	26%	23

Bron: IBIS (2007)

Omdat eerder bleek dat er soms kleinere gemeenten zijn die een groot areaal bedrijventerreinen huisvesten (zie tabel 1.1), hebben we ook een top 25 gemaakt van de gemeenten met het hoogste uitgifteniveau (zowel absoluut als relatief). De resultaten daarvan staan in tabel 1.2. In deze top 25 komt wederom een aantal gemeentes voor, zoals Hardenberg en Alblasserdam, waarvan op basis van de omvang van de beroepsbevolking in die gemeenten zo'n hoog uitgifteniveau niet zou worden verwacht.

1.3.2 Reserveringen van bedrijventerreinen

Naast de uitgifte in het verleden is het ook interessant te kijken naar de reserveringen voor toekomstige bedrijventerreinen. Hoe verhouden die zich tot de vraag naar bedrijventerreinen en wat zijn hierin de regionale verschillen?

Om inzicht te krijgen in de reserveringen voor toekomstige bedrijventerreinen, hebben we de behoefte aan bedrijventerreinen voor de periode tot 2020 bepaald

aan de hand van de prognoses van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM; CPB 2005). Omdat de behoefteramingen van de BLM gaan over de periode 2004-2020, hebben we deze geactualiseerd. Aan de hand van IBIS is bepaald hoeveel areaal in de jaren 2004 tot en met 2007 aan bedrijventerreinen is uitgegeven; dit areaal is afgetrokken van de oorspronkelijke BLM-raming. Vervolgens is bepaald wat op 1 januari 2008 het terstond uitgeefbare, ofwel bouwrijpe, areaal aan bedrijventerreinen was en wat de harde plannen voor bedrijventerreinen op dat moment waren. Harde plannen maken een grotere kans om een bindend bestemmingsplan te worden dan zachte plannen, of ze zitten al in de eindfase tot bestemmingsplan. Het terstond uitgeefbare areaal en de harde plannen van het niet terstond uitgeefbare areaal in IBIS vormen samen het harde aanbod. Van dit aanbod kan worden aangenomen dat het de komende jaren tot bedrijventerrein zal worden ontwikkeld. Daarom is het areaal hard aanbod afgetrokken van de geactualiseerde behoefteramingen. Wat resulteert, is de resterende planningsopgave voor de periode 2008-2020 (zie tabel 1.3).⁷ De periode na 2020 is buiten beschouwing gelaten omdat deze gegevens erg onzeker zijn.⁸ De resterende planningsopgaven voor 2008-2020 is berekend voor de vier scenario's die in de WLO en de BLM worden gebruikt (zie voor meer informatie CPB 2005: 23-32, en hoofdstuk 6 van dit rapport).

Kijken we in tabel 1.3 naar Nederland als totaal, dan blijkt de totale planningsopgave tot 2020 in twee van de vier scenario's al ruimschoots te zijn gerealiseerd.⁹ In de scenario's Transatlantic Market en Global Economy ligt er nog wel een planningsopgave.

Kijken we echter naar de regio's, dan zien we grote verschillen in de omvang van de planningsopgaven. In sommige gebieden, zoals Zeeland en Noord-Holland, is volgens drie scenario's al voldaan aan de planningsopgave tot 2020, terwijl bijvoorbeeld Noord-Brabant en Groningen volgens drie van de vier scenario's nog wel voor een planningsopgave staan. Los van de absolute getallen, die uiteraard aan grote onzekerheid onderhevig zijn, kan uit tabel 1.3 worden geconcludeerd dat de vraag of er nog nieuwe terreinen nodig zijn, kritisch maar wel ruimtelijk gedifferentieerd dient te worden gezien. In sommige gebieden is er soms al tot ver na 2020 voldoende areaal voor bedrijventerreinen gereserveerd, terwijl in andere gebieden nog extra terreinen nodig zijn. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat zelfs in gebieden waar al aan de planningsopgave is voldaan, nieuwe terreinen nodig kunnen zijn indien bestaande terreinen aan de voorraad worden onttrokken door bijvoorbeeld transformatie naar woningbouw.

Om inzicht te bieden in de omvang van de regionale verschillen op een lager schaalniveau hebben we ook voor de bedrijventerreinplannen een top 25 van gemeenten samengesteld (zowel absoluut als relatief). Tabel 1.4 geeft voor deze top 25 zowel de hectares terstond uitgeefbaar als niet terstond uitgeefbaar (beperkt tot de harde plannen) areaal. Vooral gemeenten met veel bedrijventerrein blijken veel areaal voor nieuwe terreinen uit te geven, bijvoorbeeld Haarlemmermeer en Amsterdam. In de relatieve top 25 komen we ook een aantal minder bekende gemeenten tegen, die, ten opzichte van hun huidige areaal, bijzonder veel uitgeefbaar areaal voor nieuwe terreinen hebben. In absolute aantallen hectares gaat het hierbij soms om slechts een beperkt uitgeefbaar areaal.

	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities	Global Economy
Groningen	80	350	-130	430
Friesland	130	460	-120	610
Drenthe	-160	60	-360	140
Overijssel	-310	210	-740	420
Flevoland	-20	210	-170	320
Gelderland	-370	240	-930	520
Utrecht	-190	10	-370	220
Noord-Holland	-460	-130	-790	220
Zuid-Holland	-530	-80	-1.010	350
Zeeland	-250	-90	-400	40
Noord-Brabant	260	1.380	-620	1.760
Limburg	-110	420	-570	550
Nederland	-1.930	3.040	-6.210	5.580

* Exclusief zeehaventerreinen

Top 25 gemeenten voor nog uitgeefbaar nettoareaal

Tabel 1.4

Top 25 in hectare uitgeefbaar areaal			Top 25 uitgeefbaar in % van huidig netto uitgegeven areaal		
Gemeente	Hectare uitgeefbaar (netto)	% van huidig uitgegeven areaal	Gemeente	% van huidig uitgegeven areaal	Hectare uitgeefbaar (netto)
Haarlemmermeer	399	82	Midden-Delfland	317	49
Terneuzen	277	76	Haarlemmerliede c.a.	257	18
Sittard-Geleen	199	28	Wieringermeer	156	158
Lansingerland	194	110	Hatterem	154	40
Amsterdam	186	31	Borne	111	30
Zwolle	182	46	Lansingerland	110	194
Almere	170	37	Midden-Drenthe	102	74
Wieringermeer	158	156	Andijk	100	2
Lelystad	130	42	Oegstgeest	93	19
Hoogeveen	126	34	Heiloo	90	13
Almelo	125	25	Haren	87	4
Ede	121	41	Haarlemmermeer	82	399
Alkmaar	113	46	Oostflakkee	82	28
Emmen	90	12	Zevenaar	77	71
Oss	88	21	Reiderland	77	16
Kampen	80	31	Terneuzen	76	277
Heerlen	79	25	Moordrecht	66	22
Heerhugowaard	77	44	Zeewolde	63	75
Zeewolde	75	63	Giessenlanden	61	25
Midden-Drenthe	74	102	Aalsmeer	60	72
Nieuwegein	73	37	Scheemda	59	21
Noordoostpolder	73	24	Lemsterland	58	35
Tiel	73	27	Drechterland	57	7
Apeldoorn	72	13	Halderberge	51	69
Aalsmeer	72	60	Bellingwedde	50	2

Bron: IBIS (2007)

1.4 Gebruik van bedrijventerreinen

Hoe worden de bedrijventerreinen gebruikt? Deze vraag staat centraal in deze paragraaf. Wat voor type bedrijven vinden we op bedrijventerreinen, in termen van type activiteit en omvang van de vestiging? Zijn er regionale verschillen in de intensiteit van het ruimtegebruik van (bedrijven op) bedrijventerreinen? En wat voor type bedrijven zijn er op verouderde bedrijventerreinen gevestigd?

1.4.1 Werkgelegenheid op bedrijventerreinen: sectorsamenstelling

Door het IBIS-databestand te koppelen met het LISA-bestand is het mogelijk de werkgelegenheid op bedrijventerreinen in kaart te brengen. Ongeveer een derde van de totale werkgelegenheid in Nederland is gevestigd op bedrijventerreinen. In tabel 1.5 is per COROP het relatieve belang van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen in de totale arbeidsmarkt weergegeven.

In sommige COROPs is veel meer werkgelegenheid op bedrijventerreinen te vinden dan in andere COROPs. In bijvoorbeeld West-Brabant, IJmond, de Zaanstreek, Zuid-Oost Zuid-Holland en Noord-Limburg is het aandeel van de totale werkgelegenheid op bedrijventerreinen groot. Dit zijn regio's met een relatief groot aandeel banen in de industrie en logistiek. Meer verstedelijkte COROPs, zoals Agglomeratie Haarlem, de Agglomeratie 's-Gravenhage, Groot-Amsterdam, Utrecht en Zuid-Limburg, kennen een veel kleiner aandeel werkgelegenheid op bedrijventerreinen. In deze regio's komt een relatief groot aandeel van de werkgelegenheid uit de dienstensectoren, die niet zo sterk op bedrijventerreinen zijn vertegenwoordigd.¹⁰ Daarnaast zijn er ook meer landelijke regio's, zoals Noord-Friesland en de Kop van Noord-Holland, die een laag percentage werkgelegenheid op bedrijventerreinen kennen.

Het aandeel werkgelegenheid op bedrijventerreinen verschilt dus per regio. Dit heeft vooral te maken met het type werkgelegenheid in de regio. Sectors hebben namelijk in verschillende mate behoefte aan ruimte op bedrijventerreinen. Regionale verschillen in de sectorsamenstelling zouden dan ook kunnen leiden tot verschillen in het bedrijventerreinenbeleid. Figuur 1.4 laat zien hoe de sectorsamenstelling van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen per regio verschilt.

Uit figuur 1.5 blijkt dat in nagenoeg alle COROPs meer dan 50% van het aantal banen op bedrijventerreinen tot de sectoren industrie en logistiek behoort. In IJmond (Hoogovens), Midden-Limburg (DSM) en een tiental andere COROPs behoort zelfs meer dan 50% van de banen op bedrijventerreinen uitsluitend tot de industrie. In veel regio's worden bedrijventerreinen dus veelal nog gebruikt voor de functies waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld waren.

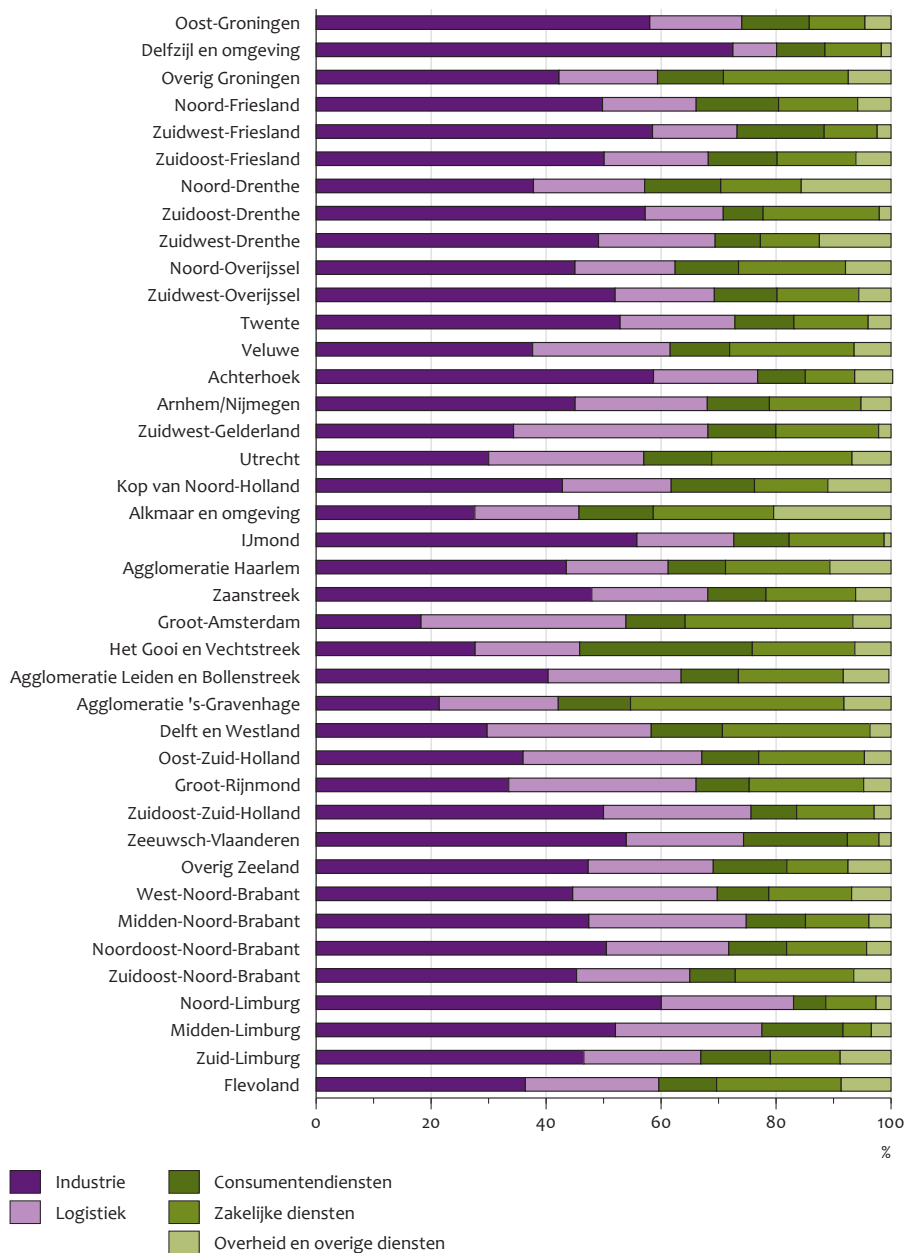
Naast industrie en logistiek vinden we op bedrijventerreinen ook relatief veel werkgelegenheid uit de zakelijke dienstverlening. Zo valt op dat in Het Gooi en Vechtstreek een groot aantal banen uit de consumentendiensten op bedrijventerreinen te vinden is; dit komt vooral door de aanwezigheid van het mediapark. Hoewel in Den Haag relatief weinig werkgelegenheid op bedrijventerreinen is geconcentreerd, is er op bedrijventerreinen een groot aantal banen uit de zakelijke dienstverlening te vinden.

COROP	Werkgelegenheid op bedrijventerreinen	Werkgelegenheid totaal	% werkgelegenheid op bedrijventerreinen
Oost-Groningen	16.239	51.653	31
Delfzijl en omgeving	5.803	18.144	32
Overig Groningen	48.723	178.731	27
Noord-Friesland	31.983	135.316	24
Zuidwest-Friesland	13.549	42.003	32
Zuidoost-Friesland	32.228	84.133	38
Noord-Drenthe	21.463	68.920	31
Zuidoost-Drenthe	24.184	64.192	38
Zuidwest-Drenthe	19.399	54.526	36
Noord-Overijssel	60.647	160.809	38
Zuidwest-Overijssel	24.939	61.799	40
Twente	105.238	262.838	40
Veluwe	93.839	303.961	31
Achterhoek	61.596	167.301	37
Arnhem/Nijmegen	85.561	322.178	27
Zuidwest-Gelderland	36.209	94.654	38
Utrecht	169.448	613.418	28
Kop van Noord-Holland	34.050	129.934	26
Alkmaar en omgeving	33.415	91.363	37
IJmond	30.419	75.738	40
Agglomeratie Haarlem	18.904	87.377	22
Zaanstreek	24.788	59.877	41
Groot-Amsterdam	192.127	737.237	26
Het Gooi en Vechtstreek	26.617	109.210	24
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	47.556	149.300	32
Agglomeratie 's-Gravenhage	79.595	350.838	23
Delft en Westland	34.938	94.018	37
Oost-Zuid-Holland	48.088	117.021	41
Groot-Rijnmond	186.778	555.436	34
Zuidoost-Zuid-Holland	69.694	161.052	43
Zeeuwsch-Vlaanderen	17.670	47.459	37
Overig Zeeland	32.075	116.164	28
West-Noord-Brabant	113.752	273.741	42
Midden-Noord-Brabant	69.283	189.919	36
Noordoost-Noord-Brabant	114.672	315.625	36
Zuidoost-Noord-Brabant	145.582	362.439	40
Noord-Limburg	48.231	121.407	40
Midden-Limburg	34.401	98.757	35
Zuid-Limburg	63.415	261.881	24
Flevoland	58.621	144.840	40
Totaal Nederland	2.375.719	7.335.209	32

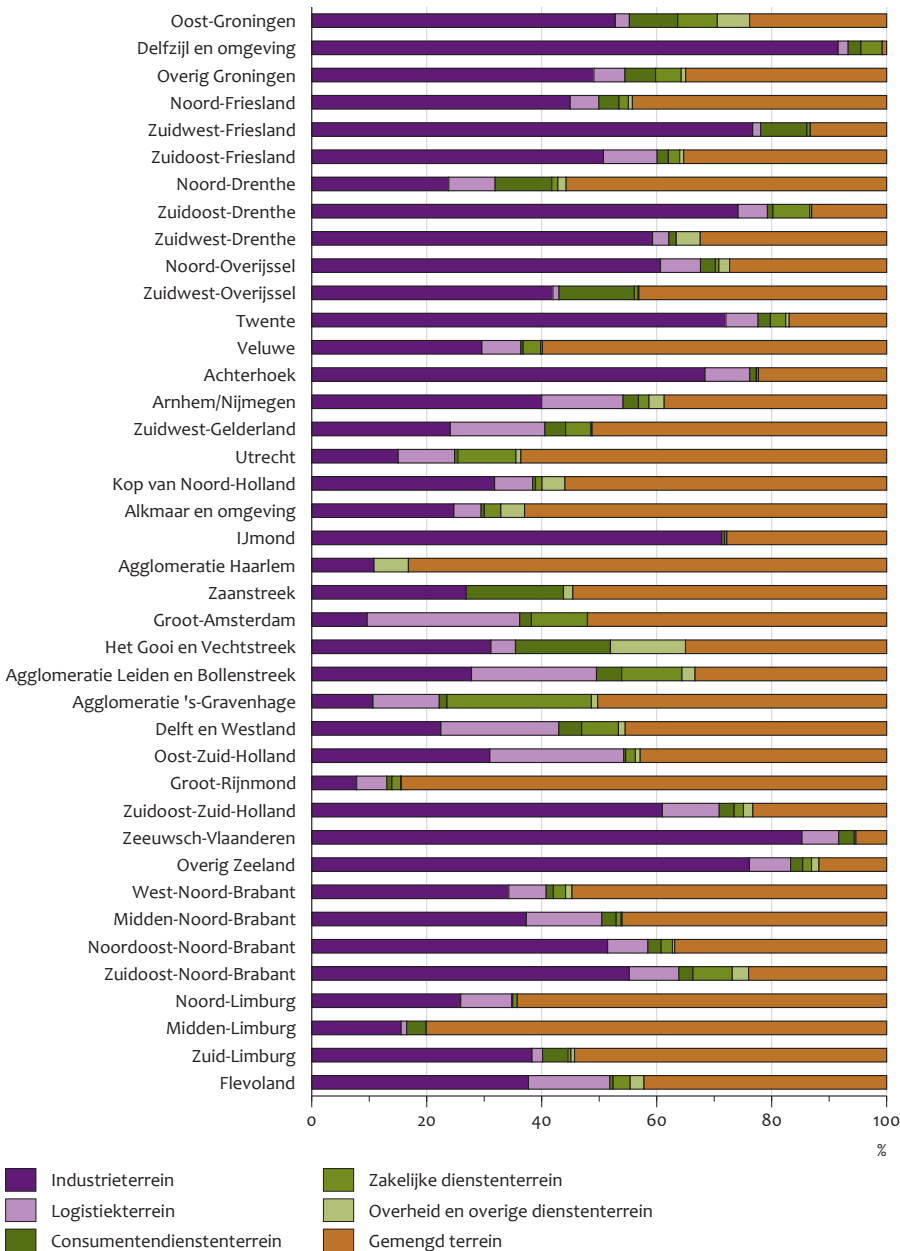
Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

Figuur 1.5

Sectorale opbouw banen op bedrijventerreinen per COROP, 2006



Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)



Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

Gaan we per bedrijventerrein na hoe de werkgelegenheidssamenstelling is, dan kunnen we analyseren wat voor type terrein (gemengd of monofunctioneel) er per regio voorkomt.¹¹ Per bedrijventerrein zijn we daarom nagegaan welke sector de belangrijkste gebruiker van dat terrein is. Als meer dan de helft van de werkgelegenheid tot de industrie behoort, noemen we dat bedrijventerrein een industrieterrein. Dat geldt ook voor logistiek, zakelijke dienstverlening, consumentendiensten en overige sectoren. Als geen enkele sector meer dan 50% van de werkgelegenheid op een bedrijventerrein beslaat, noemen we het terrein 'gemengd'. De resultaten staan in figuur 1.5.

Veel bedrijventerreinen worden nog gedomineerd door de industrie en de logistiek. In ongeveer de helft van het aantal COROPs komen industrieterreinen het meeste voor. Dit betreft vooral COROPs buiten de Randstad (IJmond en Zuidoost Zuid-Holland uitgezonderd). In de meeste COROPs in de Randstad hebben veel terreinen een gemengde sectorale samenstelling. Opvallend is dat veel bedrijventerreinen in de categorie industrieterrein of gemengd terrein vallen. Terreinen die gedomineerd worden door consumentendienstverlening of zakelijke dienstverlening, komen nauwelijks voor. Alleen Den Haag kent een vrij groot aantal terreinen waar de zakelijke dienstverlening domineert.

1.4.2 Werkgelegenheid op bedrijventerreinen: omvang van de vestigingen

Over het algemeen zijn bedrijventerreinen bestemd voor grote bedrijven, die lastig in te passen zijn in bijvoorbeeld woonwijken. In hoeverre blijkt dit ook uit de omvang van de bedrijven op bedrijventerreinen? Nader inzicht in die omvang is ook relevant voor het bedrijventerreinenbeleid. Zoals al eerder aangegeven: grote vestigingen hebben in de onderhandelingen met gemeenten over een nieuw terrein of kavel meer macht dan individuele kleine bedrijven. Zij hebben immers een belangrijk aandeel in de lokale werkgelegenheid en gemeenten zullen het niet prettig vinden als ze deze werkgelegenheid verliezen.

We maken bij onze analyses onderscheid naar éénmanszaken, micro-ondernemingen (1-10 werknemers), kleine bedrijven (10-50 werknemers), middelgrote bedrijven (50-250 werknemers) en grote bedrijven (meer dan 250 werknemers).¹² In tegenstelling tot wat we zouden verwachten, blijken er in Nederland slechts weinig grote en middelgrote bedrijfsvestigingen op bedrijventerreinen te zitten (zie tabel 1.6).¹³ Het gaat om 7% van de vestigingen; deze vestigingen herbergen samen echter wel een krappe 60% van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen. De eenmanszaken en micro-ondernemingen zijn samen goed voor 70% van de vestigingen, maar slechts 13% van de werkgelegenheid. Het aandeel vestigingen van kleine bedrijven op bedrijventerreinen is iets minder dan een kwart en de bijbehorende werkgelegenheid is iets meer dan een kwart van het totaal.

Het beeld van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen is dus gevarieerd. Er is een belangrijke rol weggelegd voor kleine en middelgrote bedrijven; bedrijventerreinen worden slechts gedeeltelijk bevolkt door grote vestigingen.

Ook zijn er regionale verschillen in het aandeel werkgelegenheid op bedrijventerreinen dat voortkomt uit grote vestigingen. Dit aandeel is het grootst in de COROPs Groot Amsterdam en IJmond, waar respectievelijk 40% en 44% van de werkgelegenheid in vestigingen van meer dan 250 werknemers is geconcentreerd. In de overige COROPs is de werkgelegenheid voornamelijk in het kleinbedrijf en de middelgrote vestigingen geconcentreerd.

Aantal vestigingen en werkgelegenheid op bedrijventerreinen

	Totaal	Percentage vestigingen op bedrijventerreinen met omvang				
		eenmanszaak	micro	klein	middelgroot	groot
Aantal vestigingen	124.675	22%	48%	23%	6%	1%
Werkgelegenheid	2.274.307	1%	12%	28%	33%	26%

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

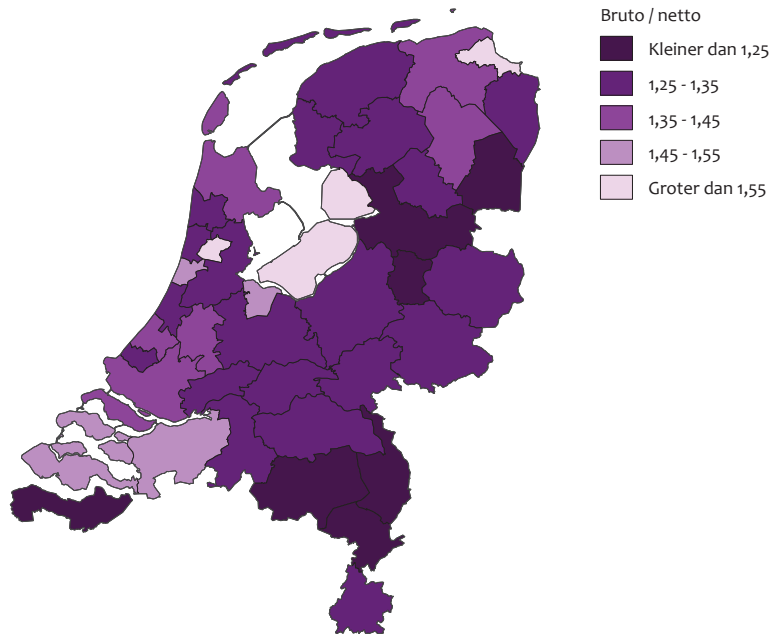
Behalve verschillen in onderhandelingsmacht verwachten we ook verschillen in ruimtegebruik tussen grote en kleine bedrijven. Het ligt in de lijn der verwachting dat kleine bedrijven per werknemer meer ruimte (op de kavel) nodig hebben dan grote bedrijven.¹⁴ Grote bedrijven kunnen namelijk ruimtelijke schaalvoordelen behalen (zie Knoben & Traa, 2008). Werkgelegenheid verdeeld over kleine bedrijven zou ook meer openbare ruimte kunnen vragen dan wanneer deze geconcentreerd is in één grote vestiging.

1.4.3 Ruimtegebruik op bedrijventerreinen: bruto-nettoverhouding

Er bestaan grote verschillen in ruimtedruk tussen de verschillende Nederlandse landsdelen. In de Randstad is minder ruimte beschikbaar dan in de periferie en dit landsdeel kent daardoor een hogere grondprijs. De lagere beschikbaarheid en de hogere prijs van grond zouden ertoe kunnen leiden dat gemeenten in de Randstad zuiniger zijn met het aanleggen van openbare ruimte (ontsluiting, groen, enzovoort) op bedrijventerreinen en deze dus minder ruim opzetten. De vraag is dan ook in hoeverre er regionale verschillen zijn in de opzet van bedrijventerreinen. Een maat om de (ruimere) opzet voor bedrijventerreinen te bepalen is de bruto-nettoverhouding.¹⁵ Voor Nederland als geheel is de gemiddelde bruto-nettoverhouding voor bedrijventerreinen 1,35. Deze verhouding varieert tussen de COROPs. Ze is bijvoorbeeld hoog bij COROPs met zeehaventerreinen en in de noordelijke provincies (zie figuur 1.7). Daarnaast kent Flevoland een vrij hoge bruto-nettoverhouding. Dit kan komen doordat Flevoland een betrekkelijk jonge provincie is; jongere bedrijventerreinen kennen een grotere bruto-nettoverhouding.

De hoogte van de bruto-nettoverhouding lijkt geen verband te houden met de grondprijs, maar veel meer met de moderne eisen die aan terreinen gesteld worden en het type werkgelegenheid dat op de nieuwere terreinen is gevestigd. Bedrijven die actief zijn in meer hoogwaardige sectoren, stellen hogere eisen aan de kwaliteit van de omgeving. Op terreinen met dit soort activiteiten zal het aandeel openbare ruimte hoger zijn. Uit figuur 1.7 komt in ieder geval geen duidelijk Randstad-periferiepatroon naar voren. We kunnen dan ook niet stellen dat het aandeel openbare ruimte op bedrijventerreinen in de Randstad lager is dan daarbuiten. Ondanks de lagere grondprijs lijken gemeenten buiten de Randstad dus niet kwistiger om te gaan met de ruimte op bedrijventerreinen door een groter deel van het terrein als openbare ruimte te ontwikkelen.

De bruto-nettoverhouding kunnen we berekenen als gemiddelden per Corop, maar ook per bedrijventerrein. Vervolgens kunnen we de variatie in deze verhouding



Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

tussen en binnen COROPs bekijken. De verdeling van de bruto-nettoverhoudingen per COROP staan in bijlage 1. Uit de standaarddeviaties van de gemiddelde bruto-nettoverhouding blijkt dat de variatie in de bruto-nettoverhouding *binnen* de COROPs vele malen groter is dan die *tussen* de COROPs. Dit ondersteunt de voorgaande conclusie dat een sterk Randstad-periferiepatroon ontbreekt.

Bedrijventerreinen in de Randstad zijn dus niet noodzakelijkerwijs krappere bemeten dan bedrijventerreinen in andere landsdelen. De bruto-nettoverhouding wordt in sterke mate bepaald door andere factoren dan de grondprijs, zoals de grootte van de vestigingen, de sectorsamenstelling van de werkgelegenheid en de omvang van het terrein. Analyses geven bijvoorbeeld aan dat een bedrijventerrein dat veel kleine bedrijven huisvest, een grotere bruto-nettoverhouding heeft dan terreinen met een beperkt aantal grote vestigingen. Dit kan komen doordat een terrein met meerdere kleine bedrijven meer ontsluitende infrastructuur moet bevatten.

1.4.4 Ruimtegebruik op bedrijventerreinen: ruimte-intensiteit van bedrijven

Hoewel de gemeenten buiten de Randstad niet onzorgvuldiger omgaan met de aanleg van openbare ruimte op bedrijventerreinen dan gemeenten in de Randstad, komt uit onderzoek van het CPB (2005) naar voren dat bedrijven buiten de Randstad per werknemer wel meer ruimte gebruiken dan bedrijven binnen de Randstad. Er wordt wel eens geopperd dat het verhogen van de grondprijs in de

andere landsdelen zou kunnen leiden tot zuiniger ruimtegebruik door bedrijven of dat bedrijven via andere mechanismen gedwongen kunnen worden om zuiniger met ruimte om te gaan. Bij het bepalen van de regionale verschillen in ruimtegebruik door bedrijven moet echter rekening worden gehouden met de sectorale samenstelling van de werkgelegenheid; deze sectorale samenstelling verschilt tussen de Randstad en de andere landsdelen. Zo kent (vooral de Noordvleugel van) de Randstad relatief veel zakelijke dienstverlening, die – door hoogbouw – ruimte relatief intensief benut. Anderzijds kent de Randstad ook absoluut en relatief veel logistieke activiteiten, die relatief ruimte-extensief zijn. Wanneer hiervoor wordt gecontroleerd, blijft overeind dat bedrijven uit alle sectoren in de Randstad ruimte-intensiever werken dan in de andere landsdelen (CPB, 2005: 160). Het is echter te eenvoudig om te zeggen dat alle bedrijven buiten de Randstad ruimtewinst kunnen boeken. Ook binnen een economische sector kunnen immers verschillende typen activiteiten, met verschillende ruimte-intensiteiten, plaatsvinden. Binnen de bouwnijverheid vallen bijvoorbeeld zowel kleine aannemers en zelfstandige klusjesmannen als grote bouwondernemingen. Wanneer dergelijke typen activiteiten niet gelijk over de landsdelen zijn gespreid, zoals in praktijk vaak voorkomt, kunnen ook daardoor verschillen in ruimte-intensiteit ontstaan.

Om iets te kunnen zeggen over de verschillen in ruimte-intensiteit van bedrijven tussen verschillende regio's hebben we ons gericht op verschillen in ruimtegebruik door de bevolkingssamenhangende werkgelegenheid op bedrijventerreinen. Bevolkingssamenhangende werkgelegenheid definiëren we als de werkgelegenheid per sector die in alle regio's in gelijke mate aanwezig is ten opzichte van de bevolking en die in elke regio dezelfde producten en diensten aan die bevolking levert.¹⁶ Dit type bedrijven hoeft in de ene regio niet meer ruimte te gebruiken dan in de andere regio. Doen zich toch regionale verschillen in ruimtegebruik voor, dan kunnen deze geïnterpreteerd worden als minder zuinig ruimtegebruik en valt er mogelijk ruimtewinst te behalen.

Om te bepalen welke bedrijfsactiviteiten bevolkingssamenhangend zijn, is per type bedrijfsactiviteit op bedrijventerreinen (op SBI-3-digit niveau) berekend hoe deze gespreid is over de drie Nederlandse landsdelen zoals die onderscheiden worden in de BLM, namelijk: Randstad, Midden- en Zuid-Nederland, en Noordoost-Nederland (zie CPB, 2005). Als een activiteit in elk landsdeel in zowel 1999 als 2006 een nagenoeg even groot deel van de totale werkgelegenheid op bedrijventerreinen in beslag neemt en als de omschrijving van de activiteit plausibel bevolkingssamenhangend kan worden geacht, is deze activiteit als bevolkingssamenhangend gecategoriseerd.¹⁷ Op deze manier zijn er 28 bevolkingssamenhangende bedrijfsactiviteiten te onderscheiden (zie tabel 1.7).

Uit tabel 1.7 blijkt dat vooral activiteiten uit de detailhandel, de groothandel, en de horeca als bevolkingssamenhangend kunnen worden beschouwd. Ook blijken er, ondanks het bevolkingssamenhangende karakter van deze activiteiten, tussen de landsdelen aanzienlijke verschillen in ruimtegebruik per werknemer te bestaan. Op basis van deze verschillen zou beargumenteerd kunnen worden dat er in Noordoost- en Midden- en Zuid-Nederland potentiële ruimtewinst te behalen is.¹⁸ Deze ruimtewinst is uitgewerkt in tabel 1.8.

Tabel 1.7

Ruimtegebruik door bevolkingssamenhangende werkgelegenheid

SBI (3 digit)	Omschrijving	Ruimtegebruik in m ² per werknemer (CPB, 2005)		
		Randstad	Midden- en Zuid-NL	Noord- oost-NL
158	Vervaardiging van overige voedingsmiddelen	142	263	181
221	Uitgeverijen	116	214	217
222	Drukkerijen en aanverwante activiteiten	116	214	217
281	Vervaardiging van metalen constructiewerken, ramen, deuren en kozijnen	158	205	213
453	Bouwinstallatie	67	142	128
454	Afwerken van gebouwen	67	142	128
501	Handel in en reparatie van auto's (1): gericht op auto's als geheel*	195	307	343
502	Handel in en reparatie van auto's (2): service gericht op auto-onderdelen	218	327	354
503	Handel in auto-onderdelen en -accessoires*	195	307	343
504	Handel in en reparatie van motorfietsen en onderdelen en accessoires daarvan*	195	307	343
513	Groothandel in voedings- en genotmiddelen	195	307	343
515	Groothandel in intermediaire goederen, afval en schroot	195	307	343
521	Supermarkten, warenhuizen en dergelijke winkels	218	327	354
522	Winkels gespecialiseerd in voedings- en genotmiddelen	218	327	354
523	Winkels in farmaceutische en medische artikelen, parfums en cosmetica	218	327	354
524	Winkels gespecialiseerd in overige artikelen	218	327	354
526	Detailhandel niet in winkel	218	327	354
551	Hotels, pensions en conferentie-oorden	107	396	659
553	Restaurants, cafetaria's, snackbars e.d.	107	396	659
554	Cafés e.d.	107	396	659
602	Vervoer over de weg	219	266	278
641	Post- en koeriersdiensten	50	50	50
660	Verzekeringswezen en pensioenfondsen (geen verplichte sociale verzekeringen)	50	80	60
714	Verhuur van overige roerende goederen	97	168	162
745	Uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling**	-	-	-
747	Reiniging van gebouwen en transportmiddelen e.d.	97	168	162
900	Milieudienstverlening	240	316	311
930	Overige dienstverlening	240	316	311

* Deze sbi-code valt in twee BLM-bedrijfstacken. De hier gerapporteerde ruimtegebruikgegevens komen overeen met die van de BLM-bedrijfstack waarvan het grootste deel (in termen van werkgelegenheid) in deze sbi-code valt.

** Voor deze sbi-code zijn geen ruimtegebruikgegevens bekend.

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

Tabel 1.8

Ruimtelijke winst bij gelijkstelling van ruimte-intensiteit tussen de landsdelen

	Randstad	Midden- en Zuid-NL	Noordoost-NL
Huidig areaal bedrijventerrein	12.436	22.166	9.082
Huidig areaal met bevolkingssamenhangende werkgelegenheid	4.399	7.246	3.102
Areaal bevolkingssamenhangende werkgelegenheid bij gelijkstellingsvariant	4.399	4.747	1.916
Potentiële ruimtelijke winst	0	2.499	1.186
Ruimtelijke winst als % totaal areaal in landsdeel	0%	11%	13%

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

Uit tabel 1.8 blijkt dat in de twee landsdelen buiten de Randstad een soortgelijke ruimtewinst te boeken is. Het lijkt er dus inderdaad op dat er binnen en buiten de Randstad systematische verschillen bestaan in ruimtegebruik door bedrijven op bedrijventerreinen. Daar waar gemeenten buiten de Randstad weliswaar net zo zuinig met de openbare ruimte omgaan als gemeenten in de Randstad (zie paragraaf 1.4.3), lijken de bedrijven buiten de Randstad wel grotere kavels te bezitten dan vergelijkbare bedrijven in de Randstad.¹⁹ Deels kan dit komen doordat bedrijven buiten de Randstad om grotere kavels vragen, maar het kan ook samenhangen met het gemeentelijk uitgiftebeleid. Mogelijk zijn gemeenten buiten de Randstad minder restrictief wat betreft de kavelgrootte dan gemeenten binnen de Randstad. Regionaal gedifferentieerd bedrijventerreinenbeleid zou hier wellicht op in kunnen spelen.

1.4.5 Veroudering van bedrijventerreinen

Veel bedrijventerreinen bestaan al langere tijd. Veroudering van bedrijventerreinen en de mogelijke oplossingen voor deze veroudering spelen dan ook een grote rol in de discussie rondom bedrijventerreinen (zie bijvoorbeeld het rapport van de commissie-Noordanus: THB, 2008). Veel informatie over de ouderdom van bedrijventerreinen is echter niet voorhanden. In IBIS is een indicator opgenomen voor de veroudering van terreinen waarbij de gemeenten hebben opgegeven of het terrein naar hun mening verouderd is of niet.²⁰ De betrouwbaarheid van deze indicator is echter twijfelachtig (Traa & Knoben, 2009). Ten eerste is het begrip veroudering onvoldoende geoperationaliseerd. Ten tweede heeft de veroudering vaak betrekking op slechts een gedeelte van het terrein. Hoe groot dit gedeelte is, is in IBIS niet opgenomen. Tot slot kan een gemeente uit strategische overwegingen een bedrijventerrein als 'verouderd' bestempelen. Het bestaan van subsidies voor herstructurering kan dit strategisch gedrag mede veroorzaken. Bovendien is het niet altijd duidelijk wanneer veroudering van bedrijventerreinen een probleem is waarbij een rol voor de overheid is weggelegd. Wij komen hier in hoofdstuk 5 nader op terug. Omdat de genoemde IBIS-indicator de enige beschikbare landsdekkende verouderingsindicator, gebruiken wij deze hier om inzicht te bieden in de kenmerken van verouderde terreinen. Daarnaast gebruiken we een leeftijdsindicator van bedrijventerreinen. Deze indicator is gebaseerd op het eerste jaar waarin er volgens IBIS op een bepaald terrein grond is uitgegeven. Een uitgebreide beschrijving van deze indicator staat in Weterings et al. (2008).

Een analyse van de IBIS-verouderingsindicator leert dat verouderde bedrijventerreinen niet gelijkelijk over Nederland zijn verdeeld; ze zijn relatief oververtegenwoordigd in bijvoorbeeld de agglomeratie Haarlem, de agglomeratie 's-Gravenhage en Noord-Limburg, terwijl andere regio's, zoals de gehele provincies Drenthe en Zeeland, volgens IBIS helemaal geen verouderde terreinen kennen (zie ook Traa & Knoben, 2009).²¹

Analyse van de leeftijdsindicator van bedrijventerreinen levert eveneens een regionaal gedifferentieerd patroon op, maar met een andere regionale verdeling. Verreweg de meeste terreinen zijn ouder dan 16 jaar (tabel 1.9); slechts een klein gedeelte van de terreinen is jonger dan 5 jaar. In netto uitgegeven oppervlakte gemeten nemen de jonge terreinen een nog kleiner gedeelte in. Dit impliceert echter niet dat jonge terreinen altijd kleiner zijn, aangezien op jongere terreinen vaker nog veel uitgeefbaar terrein is.

Tabel 1.9

Leeftijd van bedrijventerreinen

	5 jaar of jonger	6 tot en met 16 jaar	Ouder dan 16 jaar
Aantal	151	894	1669
% Totaal	6%	33%	61%
Netto uitgegeven oppervlakte (in HA)	1229	12268	40164
% Totale netto uitgegeven oppervlakte	2%	23%	75%

Bron: IBIS (2007)

Deze gegevens zijn ook beschikbaar per COROP. De variatie over de COROPs naar ouderdom is relatief groot. In de agglomeratie Haarlem zijn er bijvoorbeeld geen bedrijventerreinen jonger dan 17 jaar en in Het Gooi en Vechtstreek zijn deze er maar mondjesmaat. Verreweg de meeste hectaren oud terrein liggen in Limburg, Brabant, Twente en rond Rotterdam (figuur 1.8); dit zijn van oudsher geïndustrialiseerde gebieden.

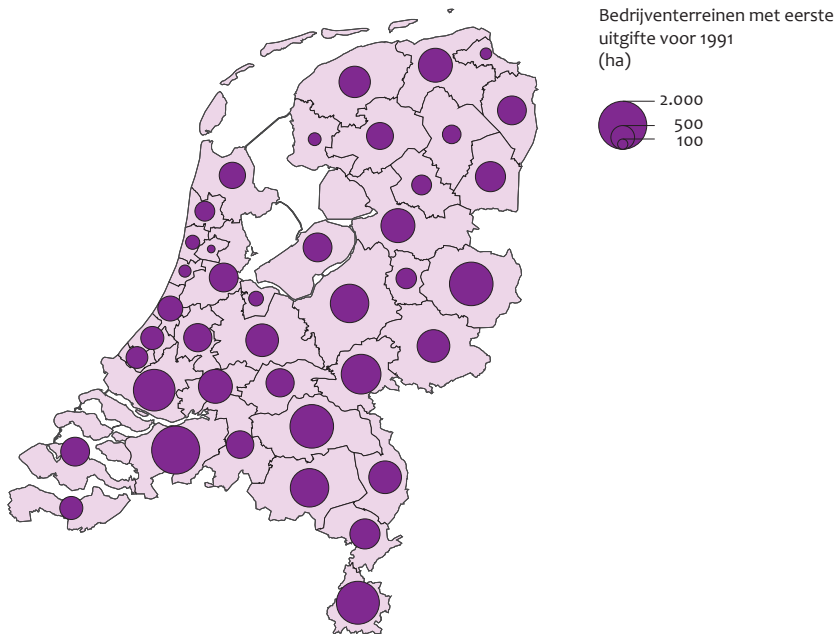
Veroudering van een terrein hoeft dus niet per se samen te vallen met een hoge leeftijd. Wel geldt voor de hogere leeftijdscategorieën dat de kans op een (volgens IBIS) verouderd terrein groter is (tabel 1.10). Het gaat hier om een statistisch significant verschil. Opvallend is echter dat ook een aantal jonge terreinen als verouderd geregistreerd staat in IBIS.²²

De koppeling van IBIS en LISA maakt het mogelijk de sectorsamenstelling van de werkgelegenheid op terreinen die volgens IBIS verouderd zijn, te vergelijken met die van terreinen die niet verouderd zijn (zie tabel 1.11).

De werkgelegenheidssamenstelling op bedrijventerreinen varieert met de leeftijd; op relatief oude terreinen vinden we naar verhouding meer industrie. Op terreinen ouder dan 16 jaar zijn vooral de consumentendiensten oververtegenwoordigd. De zakelijke dienstverlening is op oudere terreinen licht ondervertegenwoordigd. Tussen terreinen die volgens IBIS verouderd dan wel niet-verouderd zijn, bestaat geen verschil in de werkgelegenheidssamenstelling. Dat laatste is opvallend. Naar verwachting zijn de problemen met veroudering het grootst op terreinen met veel industrie; dat zijn immers vaak de oudste bedrijventerreinen. Deze verwachting wordt echter niet bevestigd door de opgave uit IBIS.

Om te analyseren waar de verouderde terreinen liggen, hebben we een indicator opgesteld die aangeeft of een bedrijventerrein binnen of buiten bebouwd gebied ligt (op basis van een indicator uit de *Nota Ruimte*; voor een berekening verwijzen we naar Weterings et al., 2008). Ongeveer 75% van de bedrijventerreinen blijkt binnen het bebouwd gebied te liggen. Met behulp van de indicator is de relatie tussen ligging aan de ene kant en leeftijd en veroudering aan de andere kant nagegaan (zie tabel 1.12). Hieruit blijkt dat jonge terreinen vaker buiten bebouwd gebied liggen en oude terreinen (veel) vaker binnen bebouwd gebied; dit is conform de verwachting. De volgens IBIS verouderde bedrijventerreinen liggen voor bijna 90% binnen bebouwd gebied.

Het is al langer bekend dat de verouderingscijfers uit IBIS geen betrouwbare informatie leveren (zie THB, 2008). Uit onze gegevens blijkt dat de link van de



Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

IBIS-verouderingsindicator met het verouderingsproces zwak is. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Ten eerste is onvoldoende geoperationaliseerd wat onder 'verouderd' wordt verstaan.²³ Ten tweede heeft de veroudering vaak alleen betrekking op een gedeelte van het terrein. Tot slot kan een gemeente strategische overwegingen hebben om een bedrijventerrein als 'verouderd' te bestempelen. Zij kunnen immers subsidies ontvangen om de veroudering van terreinen aan te pakken. In hoofdstuk 3, 5 en 6 zullen we uitgebreid ingaan op de problematiek rondom herstructurering.

1.5 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren wij een overzicht van feiten over bedrijventerreinen op basis van IBIS en LISA. Deze kennis over bedrijventerreinen is van groot belang voor de vormgeving en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. De feiten helpen nader inzicht te krijgen in de aard en omvang van de problematiek van het aanleggen van nieuwe terreinen en het herstructureren van oude terreinen en de regionale verschillen hierin.

Tabel 1.10

Relatie tussen de IBIS-verouderingsindicator en de ouderdom van het terrein

	5 jaar of jonger	6 tot en met 16 jaar	Ouder dan 16 jaar
IBIS niet-verouderd	97%	89%	73%
IBIS verouderd	3%	11%	27%

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

Tabel 1.11

Sectorsamenstelling van werkgelegenheid per leeftijdscategorie

	5 jaar of jonger	6 tot en met 16 jaar	Ouder dan 16 jaar	IBIS niet-verouderd	IBIS verouderd
Industrie	35,7%	34,4%	43,1%	40,6%	41,0%
Logistiek	21,7%	24,8%	22,8%	23,5%	22,8%
Consumentendienst	16,4%	11,5%	10,2%	10,6%	10,8%
Zakelijke diensten	18,5%	21,9%	17,7%	18,6%	19,7%
Overig	7,7%	7,4%	6,2%	6,8%	5,8%

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

Tabel 1.12

Relatie tussen ligging en leeftijd van bedrijventerreinen

	Buiten bebouwd gebied	In bebouwd gebied
5 jaar of jonger	70%	30%
6 tot en met 16 jaar	35%	65%
Ouder dan 16 jaar	16%	84%
IBIS-verouderd	11%	89%
Niet IBIS-verouderd	28%	72%

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

De feiten op een rij

- Er is veel regionale variatie in het relatieve ruimtebeslag van bedrijventerreinen. In de COROPs Zaanstreek, Groot Amsterdam, Groot Rijnmond en IJmond liggen relatief de grootste arealen bedrijventerrein. Ook op gemeentelijk niveau is er veel variatie. Opvallend is dat het niet alleen de gemeenten met een omvangrijke beroepsbevolking over veel areaal bedrijventerrein beschikken; dit geldt ook voor enkele kleinere gemeenten.
- De mate waarin bedrijventerreinen worden uitgegeven, varieert sterk over de COROPs. Over het algemeen wordt het grootste areaal nieuw terrein uitgegeven in regio's waar al een groot areaal bedrijventerrein ligt. Een uitzondering hierop is Flevoland.
- In verschillende regio's is al voldoende areaal bedrijventerrein beschikbaar om aan de behoefte tot 2020 te voldoen (mits alle plannen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd). In andere regio's, met name in Noord-Brabant, bestaat er nog wel een planningsopgave.
- Tegenover de ruimte die bedrijventerreinen innemen, staat een belangrijke economische functie: ze huisvesten ongeveer een derde van de totale werk-

gelegenheid. De meerderheid van deze werkgelegenheid komt voort uit de industrie en de logistiek.

- Het aandeel van de werkgelegenheid dat op een bedrijventerrein is gevestigd, verschilt sterk tussen regio's. In regio's die veel werkgelegenheid uit de industrie en de logistiek kennen, huisvesten bedrijventerreinen een relatief groot deel van de werkgelegenheid. Ondanks de vaak genoemde opmars van consumenten- en zakelijke dienstverlening op bedrijventerreinen, domineren industrie en logistiek nog altijd de werkgelegenheid op bedrijventerreinen, zo blijkt uit onze cijfers.
- Veel bedrijventerreinen zijn ouder dan 16 jaar, al varieert het aandeel oude terreinen sterk over de COROPs. In de agglomeratie Haarlem zijn er bijvoorbeeld geen bedrijventerreinen ouder dan 16 jaar en in Het Gooi en Vechtstreek maar mondjesmaat. Verreweg de meeste hectaren oud terrein liggen in Limburg, Brabant, Twente en rond Rotterdam; dit zijn van oudsher geïndustrialiseerde gebieden.

Synthese

Ruimtelijke differentiatie in het bedrijventerreinenbeleid is noodzakelijk. Dat is de belangrijkste conclusie die we uit dit hoofdstuk kunnen trekken. Regio's verschillen enorm in de hoeveelheid uitgegeven areaal, de reeds geplande hoeveelheid areaal en in de werkgelegenheidssamenstelling van hun terreinen. Door te differentiëren naar regio kan het bedrijventerreinenbeleid meer worden toegespitst op de problematiek en de mogelijke oplossingen van de onderscheiden regio's. De vraag is in hoeverre dat nu gebeurt. Dat zullen we nader onderzoeken in hoofdstuk 4.

Noten

- 1) Voor een verantwoording van de (koppeling van de) data verwijzen we naar Weterings et al. (2008).
- 2) Harde plannen zijn de plannen die tot een van de volgende fasen behoren van de procedure die kan leiden tot een bestemmingsplan: bindend plan, goedgekeurd plan of vastgesteld plan. Een deel van de plannen in IBIS bevindt zich nog in ontwerp- of studiefase en moet nog formeel aan de gemeenteraad worden voorgelegd (zogenaaemde zachte plannen). Niet alleen is nog onzeker of deze terreinen wel ontwikkeld worden, maar ook de omvang staat vaak nog ter discussie. Overigens geldt ook voor plannen die zijn goedgekeurd door de gemeenteraad dat het niet geheel zeker is of deze (geheel) ontwikkeld zullen worden, vanwege mogelijke tussenkomst door de Raad van State (en voor plannen die nog onder de oude WRO vallen ook door tussenkomst van provincie).
- 3) Het relatieve ruimtebeslag is berekend op basis van gegevens van het Bestand Bodemgebruik 2003 van het CBS (ook wel Bodemstatistiek genoemd). Hierbij is het oppervlakte bodemgebruik voor bedrijfsterreinen en het oppervlakte bodemgebruik voor woningbouw in de COROPs gedeeld door het totale oppervlakte bodemgebruik van de COROPs. Het CBS hanteert een andere definitie voor bedrijventerreinen dan het IBIS. In IBIS wordt een ondergrens van 1 hectare bruto gehanteerd en moeten er meerdere vestigingen op het terrein zijn gevestigd. Het CBS neemt de terreinen kleiner dan 1 hectare en met 1 bedrijfsvestiging wel mee en spreekt daarom ook van bedrijfsterrein. Ook kantoorlocaties worden tot de bedrijfsterreinen gerekend. Dit betekent dat het oppervlakte bedrijventerreinen in het CBS wat groter is dan in het IBIS. Het is echter onwaarschijnlijk dat dit verschil sterk varieert tussen de regio's.
- 4) We beperken de werklocaties hier tot bedrijventerreinen, omdat deze centraal staan in deze studie. Het totale bodemgebruik voor werklocaties is omvangrijker (o.a. bodemgebruik sociaal-culturele voorzieningen, detailhandel en landbouw).
- 5) We tekenen hierbij wel aan dat bedrijventerreinen in IBIS gedefinieerd zijn aan de hand van bestemmingsplannen. Het komt voor dat een aantal kleine terreinen geschakeld zijn en samen een groot ruimtebeslag kennen. Voor het bedrijventerreinenbeleid zouden we deze eerder als één terrein zien, maar dat wordt niet zo in IBIS geregistreerd.
- 6) Wanneer we zeehaventerreinen meenemen in deze berekeningen, is de verdeling nog iets schever. Aangezien zeehaventerreinen per definitie slechts in een beperkt aantal gemeenten kunnen voorkomen, hebben we ervoor gekozen deze niet mee te nemen in de berekeningen.
- 7) Deze resterende planningsopgave is – net als de ramingsvraag van de BLM – onderhevig aan grote onzekerheid. Enerzijds is de BLM beleidsarm opgesteld en gebaseerd op historische uitgaven, waardoor de toekomstige ruimtevraag overschat kan zijn. Anderzijds kan de toekomstige ruimtevraag ook onderschat worden, zoals nader wordt toegelicht in Traa & Knobens (2009) en in hoofdstuk 3 en 6 van dit boek. De BLM houdt er namelijk geen rekening mee dat bedrijventerreinen kunnen worden getransformeerd voor andere functies; het veronderstelt dat terreinen die vrijkomen door krimp in de industrie, automatisch beschikbaar zijn voor andere sectoren.
- 8) Na 2020 wordt de behoefte aan bedrijventerreinen in drie van de vier scenario's negatief. Ook is de verwachting voor veruit de meeste provincies dat de behoefte negatief zal zijn (zie bijlage K van CPB 2005).
- 9) Deze totaalcijfers zijn niet exact te bepalen aangezien de plannen in de ene regio niet het over- of onderschatte areaal in de andere regio's kunnen opvangen. De cijfers worden alleen vermeld om een indicatie te krijgen van wat er in de planning van terreinen in totaal aan over- of onderschat areaal is.
- 10) In hoofdstuk 2 gaan we in op de verandering van de sectorale werkgelegenheids-samenstelling van bedrijventerreinen.
- 11) Vanwege de onbetrouwbaarheid van de IBIS-indeling naar verschillende typen terreinen maken we geen gebruik van die indeling (zie Traa & Hamers 2007).
- 12) Deze indeling is gebaseerd op de MKB-indeling van de Europese Commissie. In tegenstelling tot die indeling maken we wel onderscheid naar eenmanszaken.
- 13) Als deze cijfers vergeleken worden met de verdeling van de totale werkgelegenheid in Nederland over deze omvangsklassen, dan blijkt overigens dat het merendeel van de vestigingen uit de categorieën grote en middelgrote vestigingen wel is gevestigd op een bedrijventerrein (zie Weterings et al., 2008).

- 14) Hoewel kleinere bedrijven wel eerder in verzamelcomplexen zijn gevestigd, waardoor het ruimtegebruik van deze bedrijven juist lager ligt, zijn die complexen over het algemeen niet gesitueerd op bedrijventerreinen. Uit eerder onderzoek blijkt ook dat over het algemeen kleine bedrijven per werknemer meer ruimte nodig hebben (zie Knobben & Traa, 2008).
- 15) De netto-omvang van het terrein is bepaald op basis van het netto uitgeefbaar areaal.
- 16) We gebruiken bewust de term bevolkings-samenhangend en niet bevolkingsvolgend. Onder bevolkingsvolgende werkgelegenheid wordt vaak de verzorgende werkgelegenheid (consumentendiensten, overheid en overige dienstensector) verstaan. Hier doelen we op de sectoren waarvan de werkgelegenheid gelijk over Nederland is gespreid; dit kunnen ook niet-bevolkingsvolgende activiteiten zijn.
- 17) De mate van spreiding van de activiteiten is bepaald aan de hand van locatiequotiënten. Deze zijn gelijk aan het werkgelegenheids-aandeel van een bepaalde activiteit in een landsdeel gedeeld door het werkgelegenheidsaandeel van die activiteit in Nederland als geheel. Bij een perfect gelijke spreiding neemt deze quotiënt in elk landsdeel de waarde 1 aan. Wanneer deze maat voor elk landsdeel tussen de 0,75 en de 1,25 ligt, is een bepaalde activiteit als gelijkmatig gespreid gecategoriseerd.
- 18) Al dient hierbij wel aangetekend te worden dat de ruimtegebruikgegevens de nodige onzekerheid kennen. Zie voor een uitgebreide bespreking van deze onzekerheid Knobben & Traa (2008).
- 19) Op basis van de sbi-codering is het niet mogelijk om inzicht te krijgen in de interne heterogeniteit van sectoren. Deels kan dit de verschillen in ruimtegebruik wel veroorzaken, bijvoorbeeld omdat er in de Randstad meer hoofdkantoren zijn gevestigd en in de andere landsdelen de distributiepanden.
- 20) Volgens IBIS bedraagt het aantal verouderde terreinen 20% van het totaal aantal terreinen; in totaal gaat het om bruto 18.000 hectare (excl. zeehaventerreinen). De commissie-Noordanus heeft aan de hand van deze IBIS-indicator laten bepalen over welk gedeelte van de terreinen het gaat en heeft het totaal te herstructureren terreinen geschat op 15.000 ha.
- 21) Deze studie is beperkt tot de acht provincies waar de verouderingscijfers in IBIS volledig gerapporteerd zijn.
- 22) Deels kan dit komen doordat het bij de nieuwe terreinen soms om uitbreidingen gaat van bestaande terreinen. In dat geval is mogelijk het oorspronkelijke terrein verouderd, maar wordt dit niet onderscheiden in IBIS.
- 23) We hebben gebruik gemaakt van de verouderingsindicatoren uit IBIS 2007. In IBIS 2008 is de definitie van veroudering aangescherpt.

Werkgelegenheids- samenstelling en -dynamiek op bedrijventerreinen

2

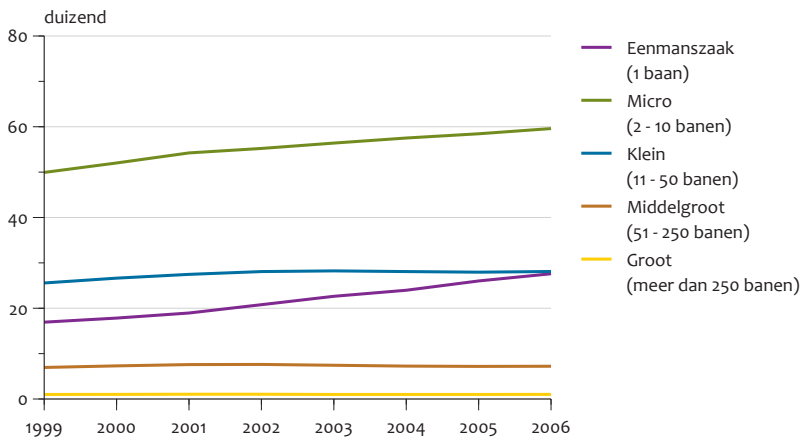
2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkelingen in de werkgelegenheid op bedrijventerreinen tussen 1999 en 2006.¹ We gaan nader in op twee typen werkgelegenheidsdynamiek. Ten eerste beschrijven we de veranderingen in de werkgelegenheidssamenstelling op bedrijventerreinen, zowel in omvang van de bedrijven als in de sectorale samenstelling. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat er – in elk geval uitgedrukt in aantal banen – relatief veel grote bedrijven op bedrijventerreinen zijn gevestigd en dat de meeste werkgelegenheid afkomstig is uit de industrie en logistiek. Maar in hoeverre blijft dat ook in de toekomst zo? Een historische analyse van de veranderingen in de werkgelegenheidssamenstelling van bedrijventerreinen biedt hier inzicht in.

Ten tweede analyseren we de werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen. Veel gemeenten hopen met de aanleg van bedrijventerreinen bedrijven van buiten de regio aan te trekken. Maar in hoeverre zijn bedrijfsverplaatsingen tussen gemeenten eigenlijk een bron voor werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen? En, meer algemeen, waar komen de banen op bedrijventerreinen vandaan? Om een efficiënt en effectief bedrijventerreinenbeleid te kunnen voeren hebben gemeenten inzicht nodig in deze vragen.

2.2 Veranderingen in werkgelegenheidssamenstelling

Bij het in kaart brengen van de werkgelegenheidssamenstelling op bedrijventerreinen maken we onderscheid naar de omvang van bedrijven en naar de sector waarin de bedrijven actief zijn. Het eerste criterium is gekozen omdat de schaalvergroting van bedrijven vaak wordt genoemd als een belangrijke reden voor het toenemend aandeel van de werkgelegenheid dat op bedrijventerreinen is gevestigd. Grotere vestigingen zijn lastig in woonwijken in te passen en bedrijventerreinen worden gezien als opvanglocaties voor groeiende bedrijven. Het tweede analysecriterium is gekozen vanwege de veel gehoorde kritiek op het bedrijventerreinenbeleid dat er in toenemende mate diensten op bedrijventerreinen worden toegelaten. In het



Bron: IBIS 2007 en LISA (2006)

vorige hoofdstuk bleek al dat de ‘verdienstelijing’ van bedrijventerreinen op dit moment nog beperkt is; industrie en logistiek leveren nog steeds het grootste aandeel werkgelegenheid op bedrijventerreinen. De vraag is in hoeverre dit ook in de toekomst zo blijft. In dit hoofdstuk wordt daarom nader bekeken in welke mate de sectorale samenstelling van bedrijventerreinen lijkt te veranderen.

2.2.1 Omvang van bedrijven

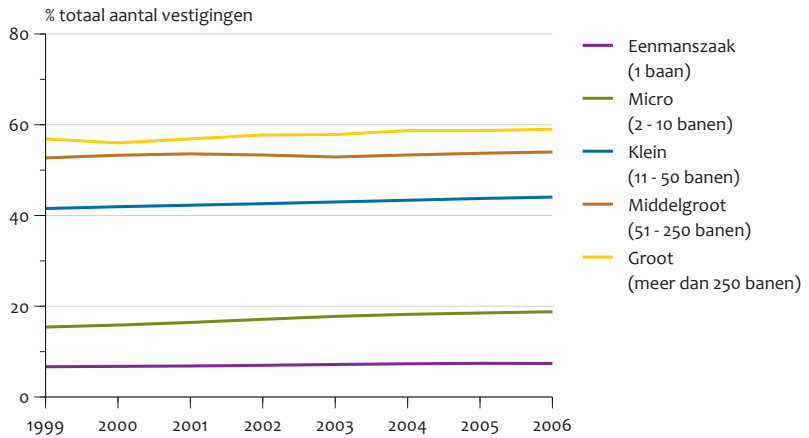
Door schaalvergroting worden bedrijven steeds groter en zijn ze steeds minder gemakkelijk in woonwijken in te passen zijn (Knoben & Traa, 2008). Dit zou betekenen dat steeds meer grote bedrijven zich op bedrijventerreinen vestigen. Om te onderzoeken of een dergelijke trend zich de afgelopen jaren inderdaad heeft voorgedaan, hebben we alle bedrijven ingedeeld in vijf grootteklassen, te weten: eenmanszaken (1 baan), micro-ondernemingen (2-10 banen), kleine ondernemingen (11-50 banen), middelgrote ondernemingen (51-250 banen) en grote ondernemingen (> 250 banen). Vervolgens hebben we berekend hoe het aantal vestigingen per grootteklasse op bedrijventerreinen zich over de tijd (1999-2006) heeft ontwikkeld (figuur 2.1).

Uit figuur 2.1 blijkt dat er, in tegenstelling tot de verwachting, in toenemende mate kleinere bedrijven op bedrijventerreinen zijn gevestigd. Vooral het aantal eenmanszaken en micro-ondernemingen op bedrijventerreinen is de laatste jaren snel gegroeid. Dit in tegenstelling tot het aantal vestigingen op bedrijventerreinen uit de drie hoogste grootteklassen, dat de afgelopen jaren niet of nauwelijks is gestegen. Kijken we naar de omvang in termen van werkgelegenheid bij vestigingen op bedrijventerreinen, dan lijkt zich daar de afgelopen jaren dus nauwelijks schaalvergroting te hebben voorgedaan.

Een mogelijke verklaring voor de sterke toename van het aantal eenmanszaken en micro-ondernemingen is dat deze typen vestigingen een steeds groter deel uitmaken van de totale Nederlandse bedrijvenpopulatie. De waargenomen stijging

Figuur 2.2

Aandeel vestigingen op bedrijventerreinen per grootteklasse

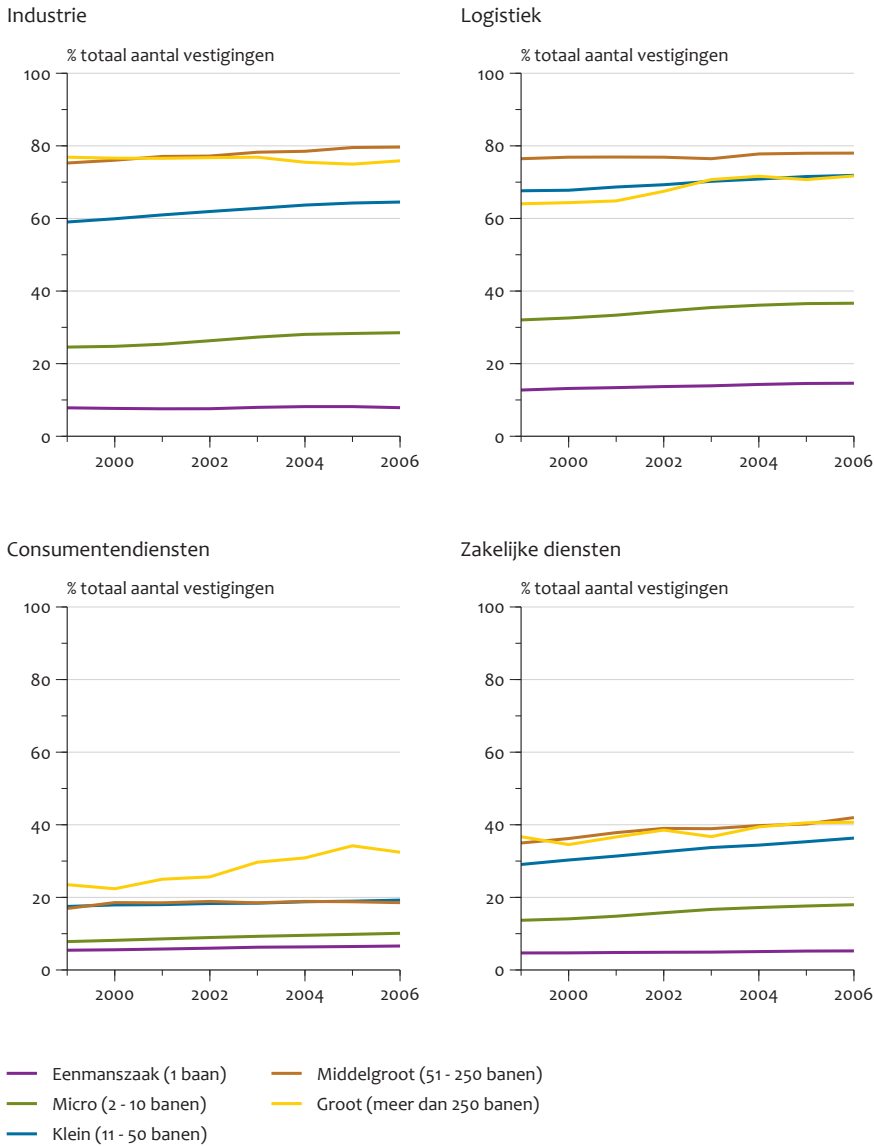


Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

van het aantal van dit soort vestigingen op bedrijventerreinen weerspiegelt dan simpelweg een algemene trend. Uit figuur 2.2 blijkt dat dit inderdaad het geval is. Het deel van de eenmanszaken dat op bedrijventerreinen is gevestigd, schommelt voor de gehele onderzochte periode rond de 8%. De toename van het aantal eenmanszaken op bedrijventerreinen gaat dus gelijk op met de algemene toename van eenmanszaken. Daarentegen is voor het deel van de micro-ondernemingen dat op bedrijventerreinen is gevestigd, niet alleen het absolute aantal vestigingen toegenomen (figuur 2.1) maar ook het percentage van de vestigingen dat op een bedrijventerrein is gevestigd (figuur 2.2). Ook uit figuur 2.2 blijkt dus dat er de afgelopen jaren op bedrijventerreinen niet of nauwelijks sprake is geweest van een proces van schaalvergroting, in termen van werkgelegenheid per vestiging.

Een volgende vraag is dan uit welke sector(en) deze micro-ondernemingen op bedrijventerreinen afkomstig zijn, en of er in geen enkele sector sprake is van een proces van schaalvergroting. Om deze vragen te beantwoorden hebben we gekeken naar vier brede economische sectoren: industrie, logistiek, consumentendiensten en zakelijke diensten.

Figuur 2.3 laat zien dat er per grootteklasse grote sectorale verschillen zijn in het aandeel bedrijfsvestigingen op bedrijventerreinen. Allereerst valt op dat voor de sectoren industrie en logistiek het percentage vestigingen op een bedrijventerrein voor elke grootteklasse hoger ligt dan voor de twee dienstensectoren. Daarnaast valt op dat in de industrie, de zakelijke diensten en met name in de logistiek het aandeel micro-ondernemingen op bedrijventerreinen duidelijk toeneemt. In de industrie en de logistiek zijn geen trends waarneembaar die op een proces van schaalvergroting wijzen. In de consumentendiensten en in mindere mate in de zakelijke diensten is die schaalvergroting er wel enigszins: een steeds groter deel van de vestigingen uit de grotere grootteklassen is op bedrijventerreinen te vinden. De trend is het duidelijkst waarneembaar in de consumentendienstensector, vooral door een toename van de perifere detailhandel (meubelboulevards e.d.) op



Bron: IBIS 2007 en LISA (2006)

bedrijventerreinen. Voor de zakelijke diensten geldt dus dat in toenemende mate hele kleine en ook grotere bedrijven uit de zakelijke diensten op bedrijventerreinen te vinden zijn.

Schaalvergroting, in termen van werkgelegenheidsomvang van vestigingen, is dus zeker niet in alle sectoren verantwoordelijk voor de groei van het werkgelegenheidsaandeel op bedrijventerreinen. Het grotere aantal micro-ondernemingen uit de industrie en de logistiek op bedrijventerreinen wordt mogelijk veroorzaakt doordat veel gemeenten de uitplaatsing van deze bedrijven uit woonwijken hebben gestimuleerd. Nagenoeg alle micro-ondernemingen die van een ander locatietype naar een bedrijventerrein verhuizen, zijn namelijk afkomstig uit een woongebied (zie Weterings et al., 2008).²

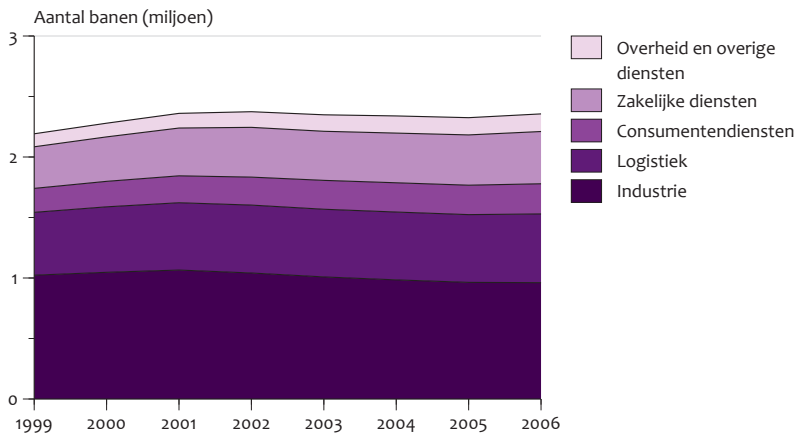
2.2.2 Sectorale samenstelling van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen

Een veel gehoorde kritiek op het bedrijventerreinenbeleid is dat er in toenemende mate diensten op bedrijventerreinen worden toegelaten. In deze context wordt er soms zelfs gesproken van 'oneigenlijk gebruik'. Om inzicht te krijgen in de mate waarin deze verdienstelijking de afgelopen jaren is opgetreden, hebben we voor de vier eerder genoemde brede economische sectoren gekeken naar het aandeel in de werkgelegenheid op bedrijventerreinen. Vervolgens is, voor de periode 1999-2006, zowel de sectorale opbouw (zie figuur 2.4) als de sectorale groei (zie figuur 2.5) van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen berekend.

Uit figuur 2.4 blijkt dat het aantal banen op bedrijventerreinen in de periode 1999-2006 is toegenomen van ongeveer 2,2 miljoen tot bijna 2,4 miljoen banen (ongeveer 33 procent van de totale werkgelegenheid in Nederland). In 1999 kwam 46,7 procent van deze banen voort uit industriële activiteiten, maar in 2006 was dit aandeel gedaald tot 40,8 procent. Het werkgelegenheidsaandeel uit de logistiek vertoont in dezelfde periode een lichte stijging, van 23,7 procent naar 24,1 procent. Het aandeel van de werkgelegenheid uit de dienstensectoren is daarmee gestegen van 29,6 naar 35,1 procent.

Een eerste belangrijke observatie is dus dat de industrie en de logistiek nog steeds de dominante activiteiten op bedrijventerreinen zijn. Toch nemen de dienstenactiviteiten op bedrijventerreinen onmiskenbaar toe. Terwijl de werkgelegenheid op bedrijventerreinen voor de industrie krimpt en die voor de logistieke sector slechts een lichte groei laat zien, groeit de werkgelegenheid op bedrijventerreinen uit de dienstensectoren sterk (zie figuur 2.5). Merk hierbij wel op dat de dienstensector in relatieve zin veel sneller groeit dan bijvoorbeeld de logistiek, maar dat dit verschil in absolute groei gemeten veel beperkter is. Zo bedraagt de absolute groei van het aantal banen in de logistieke sector ongeveer 50.000, hetgeen vrijwel gelijk is aan de absolute groei van het aantal banen uit de consumentendiensten. Ter vergelijking: de absolute groei van het aantal banen uit de overheid en overige diensten (hoogste relatieve groei) bedraagt een kleine 40.000 banen.

Er is dus inderdaad sprake van een proces van verdienstelijking van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen. Dit proces hangt overigens in zeer sterke mate samen met de verdienstelijking van de Nederlandse economie als geheel. Het belang van de zakelijke diensten in de Nederlandse economie neemt toe, en daarmee het deel van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen afkomstig uit deze sector.



Bron: IBIS 2007 en LISA (2006)

Dat de werkgelegenheidssamenstelling op bedrijventerreinen bijna een perfecte afspiegeling is van de werkgelegenheidssamenstelling van de Nederlandse economie als geheel, wordt ook duidelijk zichtbaar als we de situatie regionaal bekijken. In regio's waar veel zakelijke diensten voorkomen (zoals de Randstad), zijn in absolute zin ook veel zakelijke diensten op bedrijventerreinen gevestigd. In elk landsdeel is echter een vrijwel gelijk percentage van de werkgelegenheid per sector gevestigd op een bedrijventerrein: bijvoorbeeld 15 procent voor de consumentendiensten en ruim 60 procent voor de logistiek (Weterings et al., 2008).

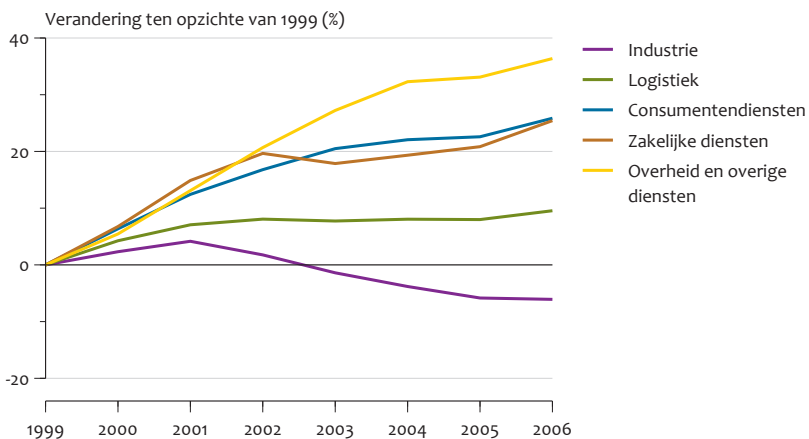
Kortom: de toename van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen uit de dienstensectoren komt voor een groot deel voor rekening van grote dienstenvestigingen. Deze vestigingen blijken bij een verhuizing relatief vaak te kiezen voor een locatie op een bedrijventerrein. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat deze sectoren, en dan in het bijzonder de zakelijke diensten in de Randstad, ook relatief vaak van bedrijventerreinen af verhuizen. Bij dergelijke verhuisbewegingen is een kantorenlocatie meestal de eindbestemming (zie Weterings et al., 2008).

2.3 Werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen

Gemeenten stellen vaak dat bedrijventerreinen een belangrijke rol spelen voor de lokale werkgelegenheidsgroei en het behoud van groeiende bedrijven in de gemeente. Tegenstanders van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen daarentegen stellen dat het werkgelegenheidseffect van bedrijventerreinen wordt overdreven. De meeste werkgelegenheidsdynamiek op bedrijventerreinen zou bestaan uit verplaatsingen van bestaande bedrijven tussen bedrijventerreinen. Hierdoor is de dynamiek beperkt tot verschuivingen in de bestaande werkgelegenheid die niet gekenmerkt worden door een toename. Doordat empirisch inzicht in de werk-

Figuur 2.5

Werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen per sector



Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

gelegenheids groei op bedrijventerreinen grotendeels ontbreekt, is het moeilijk deze stellingen te toetsen. Daarom hebben we nader onderzocht wat de werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen is en waar die banen vandaan komen.

In de periode 2000-2005 is de totale werkgelegenheid in Nederland met 0,11 procent afgenomen, terwijl de werkgelegenheid op bedrijventerreinen met 0,17 procent is gegroeid. De werkgelegenheid op bedrijventerreinen is dus sneller gegroeid dan de totale werkgelegenheid in Nederland. Hoe komt dit? Werkgelegenheids groei kan worden veroorzaakt door drie componenten: oprichtingen van bedrijven, bedrijfsverplaatsingen en de groei van bestaande bedrijven.³ Het belang van elk van deze componenten is onderzocht voor zowel de algemene werkgelegenheids groei in Nederland als de werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen. De vraag die wij hier centraal stellen, is dus in hoeverre bepaalde componenten meer of minder relevant zijn voor de werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen. Tabellen 2.1 en 2.2 laten respectievelijk de verschillen per sector en per landsdeel zien.

2.3.1 Oprichtingen

Oprichtingen zijn geen belangrijke component voor de werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen. De werkgelegenheid kan toenemen door bedrijfsoprichtingen en krimpen door bedrijfsbeëindigingen. Zowel voor de totale werkgelegenheid als voor de werkgelegenheid op bedrijventerreinen tussen 2000 en 2005 is het saldo van deze twee componenten negatief (zie tabellen 2.1 en 2.2). In die periode is dus meer werkgelegenheid verdwenen dan opgericht. Op bedrijventerreinen daarentegen is zowel het aandeel banen uit bedrijfsoprichtingen als uit bedrijfsbeëindigingen kleiner dan voor de totale werkgelegenheid.⁴ Dit toont aan dat de werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen niet voortkomt uit oprichtingen, maar dat op bedrijventerreinen vooral relatief ‘volwassen’ en stabiele bedrijven zijn gevestigd.

	Totaal		Industrie		Logistiek		Consumenten- diensten		Zakelijke diensten	
	Totaal	Bedrijven- terreinen	Totaal	Bedrijven- terreinen	Totaal	Bedrijven- terreinen	Totaal	Bedrijven- terreinen	Totaal	Bedrijven- terreinen
Oprichtingen	4,21	3,08	2,85	2,03	4,01	3,04	4,45	4,45	5,73	5,11
Beëindigingen	-4,79	-4,09	-3,93	-3,31	-4,84	-4,02	-4,42	-4,11	-6,28	-6,24
Groei bestaande bedrijven	6,34	5,83	5,15	4,74	6,60	6,40	6,65	6,89	7,52	7,59
Krimp bestaande bedrijven	-5,87	-5,77	-5,94	-5,85	-5,82	-5,58	-5,61	-5,62	-6,37	-6,23
Naar bedrijventerrein	-	1,82	-	1,15	-	1,46	-	2,39	-	3,75
Tussen bedrijventerreinen**	-	0,10	-	0,04	-	0,11	-	0,16	-	0,19
Van bedrijventerrein af	-	-0,80	-	-0,46	-	-0,73	-	-1,02	-	-1,64
Totaal	-0,11	0,17	-1,87	-1,65	-0,05	0,69	1,07	3,14	0,60	2,53

* % van de werkgelegenheid totaal en op bedrijventerreinen.

** Dit cijfer geeft alleen de groei in werkgelegenheid weer van de bedrijven die van het ene bedrijventerrein naar het andere zijn verhuisd, aangezien alleen dat deel bijdraagt aan de groei in werkgelegenheid op bedrijventerreinen. De totale werkgelegenheidsgroei van deze groep bedrijven bedraagt echter 2,4% van de totale werkgelegenheid op bedrijventerreinen.

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

	Totaal		Randstad		Intermediaire Zone		Periferie	
	Totaal	Bedrijven- terreinen	Totaal	Bedrijven- terreinen	Totaal	Bedrijven- terreinen	Totaal	Bedrijven- terreinen
Oprichtingen	4,21	3,08	4,82	3,79	3,94	2,84	3,85	2,67
Beëindigingen	-4,79	-4,09	-5,71	-5,21	-4,36	-3,78	-4,28	-3,36
Groei bestaande bedrijven	6,34	5,83	6,77	6,17	6,23	5,68	6,09	5,70
Krimp bestaande bedrijven	-5,87	-5,77	-5,85	-5,59	-5,87	-5,81	-5,98	-5,92
Naar bedrijventerrein	-	1,82	-	2,00	-	1,82	-	1,64
Tussen bedrijventerreinen**	-	0,10	-	0,14	-	0,08	-	0,09
Van bedrijventerrein af	-	-0,80	-	-1,03	-	-0,81	-	-0,56
Totaal	-0,11	0,17	0,04	0,27	-0,06	0,02	-0,32	0,26

* % van de werkgelegenheid totaal en op bedrijventerreinen

** Dit cijfer geeft alleen de groei in werkgelegenheid weer van de bedrijven die van het ene bedrijventerrein naar het andere zijn verhuisd, aangezien alleen dat deel bijdraagt aan de groei in werkgelegenheid op bedrijventerreinen. De totale werkgelegenheidsgroei van deze groep bedrijven bedraagt echter 2,4% van de totale werkgelegenheid op bedrijventerreinen.

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

Een voor de hand liggende verklaring voor dit lage percentage oprichtingen is dat de werkgelegenheid op bedrijventerreinen grotendeels afkomstig is uit de industrie en de logistiek. Deze twee sectoren kennen het laagste percentage bedrijfsoprichtingen (Huisman & Van Wissen, 2005). De cijfers in tabel 2.1 laten echter zien dat in alle sectoren het aandeel banen uit nieuwe oprichtingen op bedrijventerreinen lager is dan voor de totale werkgelegenheid. Het relatieve belang van nieuwe bedrijfsoprichtingen verschilt wel sterk tussen de sectoren; deze is het hoogst in de zakelijke diensten (5,73%) en het laagst in de industrie (2,85%).

Deze sectorale verschillen worden ook weerspiegeld in de gegevens voor de verschillende landsdelen (tabel 2.2). De Randstad, waar relatief veel zakelijke

diensten zijn gevestigd, kent het grootste relatieve belang van oprichtingen (4,82%) en de periferie, waar veel industrie is gevestigd, het laagste (3,85%). Desalniettemin geldt voor alle landsdelen en sectoren dat oprichtingen een lager relatief belang hebben op bedrijventerreinen dan daarbuiten. Het lage percentage oprichtingen kan dus niet worden verklaard uit het grote belang van de industriële en de logistieke sector op bedrijventerreinen.

Een mogelijke verklaring voor het beperkte belang van nieuw opgerichte bedrijven op bedrijventerreinen is dat de meeste ondernemers een nieuw bedrijf starten vanuit huis en niet direct op een officiële bedrijfslocatie zoals een bedrijventerrein (Stam, 2007). Pas in een latere fase van de bedrijfsontwikkeling, als het bedrijf groeit en het noodzakelijk wordt om klanten te ontvangen, verplaatsen bedrijven zich naar een meer representatieve locatie, zoals een bedrijventerrein (Knoben & Oerlemans, 2008). Bedrijventerreinen zijn dus geen broedplaats voor nieuwe bedrijven, maar spelen pas een rol in een latere stap in de verhuisketen van bedrijven (zie ook Weterings et al., 2008).

2.3.2 Verhuisdynamiek

Sommige gemeenten hopen via de aanleg van bedrijventerreinen bedrijven van buiten de gemeente aan te trekken opdat de werkgelegenheid in hun gemeente groeit. Op nationaal niveau betekent dit alleen een verschuiving van bestaande werkgelegenheid, maar op gemeentelijk niveau is er dan inderdaad sprake van werkgelegenheids groei. Uit de analyse van de werkgelegenheids groei tussen 2000 en 2005 blijkt echter dat de bedrijfsverplaatsingen tussen gemeenten slechts in beperkte mate relevant zijn voor de werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen. De verhuisdynamiek op bedrijventerreinen lijkt sterk op de verhuisdynamiek van de totale werkgelegenheid in Nederland.

De relatieve bijdrage van verhuizingen aan de werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen is vergelijkbaar met het effect van de bedrijfsoprichtingen en de bedrijfsbeëindigingen (zie tabel 2.1 en 2.2, rijen 5 tot en met 7).⁵ De werkgelegenheid die naar bedrijventerreinen verhuist, blijkt groter te zijn dan de werkgelegenheid die een bedrijventerrein verlaat; deze bevinding is in lijn met eerder onderzoek (Van Steen, 1995). Het zijn vooral de bedrijven die van een ander locatietype naar een bedrijventerrein verhuizen, die een bijdrage leveren aan de werkgelegenheids groei op bedrijventerreinen (1,82).⁶ De omvang van deze stroom verschilt echter sterk tussen de sectoren. Het relatieve werkgelegenheids aandeel van bedrijven die naar bedrijventerreinen verhuizen, is klein in de industrie (1,15) en erg groot in de zakelijke diensten (3,75). Deze verschillen in omvang worden mede veroorzaakt doordat een groot deel van de industriële activiteiten al op bedrijventerreinen is gevestigd, terwijl dit aandeel in de dienstensectoren vele malen lager ligt. De verschillen in verhuisdynamiek per sector worden mede veroorzaakt doordat industriële en logistieke bedrijven hogere relocatiekosten kennen; zij moeten investeren in productiespecifieke gebouwen (Knoben & Oerlemans, 2008). Daarnaast zijn er voor deze bedrijven minder alternatieve vestigingslocaties beschikbaar; dit komt door de beleidsrestricties met betrekking tot het milieu en de geluidshinder.

De gegevens in tabellen 2.1 en 2.2 geven geen informatie over het ruimtelijk schaalniveau waarop de bedrijfsverplaatsingen plaatsvinden. De simpele observatie dat er aanzienlijke stromen werkgelegenheid naar en tussen bedrijventerreinen

		Totaal
Naar bedrijventerrein (1,8% werkgelegenheid)*	Jaarlijks verhuizende werkgelegenheid	37.467*
	Binnen gemeente	72,4%
	Binnen COROP	21,6%
	Tussen COROPs	6,0%
Tussen bedrijventerreinen (2,4% werkgelegenheid)**	Jaarlijks verhuizende werkgelegenheid	52.109**
	Binnen gemeente	74,1%
	Binnen COROP	19,5%
	Tussen COROPs	6,5%
Van bedrijventerrein (0,8% werkgelegenheid)***	Jaarlijks verhuizende werkgelegenheid	17.715***
	Binnen gemeente	65,0%
	Binnen COROP	28,6%
	Tussen COROPs	6,4%

* 1,8% (37.467 banen) van de totale werkgelegenheid op bedrijventerreinen in de periode 2000-2005 komt voort uit werkgelegenheid die naar een bedrijventerrein verhuist.

** 2,4% (52.109 banen) van de totale werkgelegenheid op bedrijventerreinen is afkomstig van bedrijven die in de periode 2000-2005 tussen bedrijventerreinen zijn verhuist.

*** van de totale werkgelegenheid op bedrijventerreinen tussen 2000-2005 is 0,8% (17.715 banen) verdwenen doordat bedrijven naar andere locaties zijn verhuist.

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

plaatsvinden, is niet genoeg om te concluderen dat hier lokale werkgelegenheids-effecten uit voortvloeien. Uit de literatuur is bekend dat de meeste bedrijven over korte afstanden verhuizen (Pellenbarg et al., 2002). Het is daarom aannemelijk dat een groot deel van de verhuizingen naar en tussen bedrijventerreinen over korte afstand plaatsvindt en op een lokaal niveau geen werkgelegenheidseffecten genereert. Tabel 2.3 toont de verhuisdynamiek naar, tussen en van bedrijventerreinen voor drie ruimtelijke schaalniveaus: binnen de gemeente, tussen gemeenten of tussen COROPs.

Deze uitkomsten nuanceren de mogelijke lokale werkgelegenheidseffecten op bedrijventerreinen als gevolg van bedrijfsverhuizingen. Het grootste deel van de werkgelegenheid (meer dan 73%) die neerstrijkt op een bedrijventerrein, is afkomstig uit de eigen gemeente. In veel gevallen (43%) is deze werkgelegenheid zelfs afkomstig van een ander bedrijventerrein uit de eigen gemeente (Weterings et al., 2008). Per jaar zijn er gemiddeld slechts 24.000 banen die naar of tussen een bedrijventerrein verhuizen en daarbij de gemeentegrens passeren.

De verhuisdynamiek van, naar en tussen bedrijventerreinen is vergelijkbaar met de algemene verhuisdynamiek van bedrijven. Ieder jaar verhuist ongeveer 4% van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen, maar bijna driekwart van deze verhuizingen blijft binnen de gemeentegrenzen (voor cijfers over algemene verhuisdynamiek zie Van Oort et al., 2007). Absoluut gezien komt slechts een beperkt aantal banen van buiten de gemeente; verhuisdynamiek is daarmee geen belangrijke bron voor werkgelegenheidsgroei.

Tabel 2.4

Groei van bedrijven op bedrijventerreinen en op andere locaties

		Totaal	Industrie	Logistiek	Consumenten diensten	Zakelijke diensten
Niet-verhuizers	Bedrijventerrein	135	99	137	133	205
	Niet-bedrijventerrein	86	73	89	90	87
	Significantieverschil	***	**	***	***	***
Intrageemeentelijke verhuizers ¹	Bedrijventerrein	267	187	280	239	358
	Niet-bedrijventerrein	189	151	197	159	237
	Significantieverschil	***	***	***	***	***
Intergemeentelijke verhuizers	Bedrijventerrein	306	316	182	465	358
	Niet-bedrijventerrein	193	199	191	182	247
	Significantieverschil	***	***		***	***
Totaal		100	85	111	97	111

¹ Bij de verhuizende bedrijven is op basis van de bestemmingslocatie bepaald of het een verhuizing naar een bedrijventerrein of niet betrof. De vestigingen die naar en tussen bedrijventerreinen zijn verhuisd, zijn dus meegeteld bij de categorie bedrijventerrein.

*** p < 0,01
 ** p < 0,05
 * p < 0,10

In deze tabel zijn alle groeivoeten uitgedrukt als indexcijfers, waarbij de gemiddelde groeivoet van alle bedrijven samen op 100 is gesteld.

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

2.3.3 Groei van bestaande bedrijven

Zowel bedrijfsoprichtingen als bedrijfsverhuizingen zijn slechts in beperkte mate relevant voor de werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen. Dit geeft al aan dat de hogere dan nationaal gemiddelde werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen moet voortkomen uit de groei van bestaande bedrijven.⁷ Dit is nader onderzocht door de groeivoeten van bedrijven op bedrijventerreinen te vergelijken met de groeivoeten van bedrijven op andere locatietypen.⁸ Hierbij zijn drie verschillende groepen bedrijven onderscheiden: niet-verhuizers, binnengemeentelijke verhuizers en tussengemeentelijke verhuizers. Dit onderscheid is gemaakt omdat verhuisde bedrijven over het algemeen sneller groeien dan niet-verhuizers (Knoben et al., 2008). Het onderscheid tussen binnen- en tussengemeentelijke verhuizers is gemaakt omdat, vanuit een gemeentelijk perspectief, de tweede groep altijd een generatief werkgelegenheidseffect heeft terwijl de eerste groep bedrijven dat alleen heeft indien zij sneller groeien dan andere bedrijven (tabel 2.4).

Tabel 2.4 laat zien dat voor alle groepen bedrijven in alle sectoren geldt dat bedrijven op bedrijventerreinen sneller groeien dan bedrijven op andere locatietypes; alleen de intergemeentelijke verhuizers in de logistieke sector zijn hierop de uitzondering. Het groeiverschil is verreweg het grootst in de zakelijke diensten. Daarnaast blijkt dat bedrijven na verhuizing significant sneller groeien dan niet-verhuizers. Er is geen significant verschil in groeivoet tussen bedrijven

die binnen dan wel tussen gemeenten verhuizen. Wel is er per landsdeel sprake van regionale verschillen in de groei van bestaande bedrijven, maar deze hangen grotendeels samen met regionale verschillen in de sectorsamenstelling. De hogere gemiddelde groeivoet van de Randstad komt met name doordat de zakelijke diensten, die een hoge groeivoet kennen, in dit landsdeel sterk vertegenwoordigd zijn.

De analyses van de groei van bestaande bedrijven leiden tot twee conclusies. Ten eerste groeien bedrijven op bedrijventerreinen sneller dan bedrijven daarbuiten; dit leidt tot werkgelegenheidsgroei. Ten tweede groeien bedrijven die verhuizen (zowel binnen de gemeente als tussen gemeenten), sneller wanneer zij naar een bedrijventerrein verhuizen dan wanneer ze naar een ander locatietype verhuizen. Verhuizen bedrijven naar en tussen bedrijventerreinen, dan leidt dit niet op directe wijze tot een hogere werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen. Maar omdat de verhuisde bedrijven die zich op een bedrijventerrein vestigen gemiddeld significant sneller groeien dan andere bedrijven, heeft deze verhuisdynamiek toch een werkgelegenheidseffect.

2.4 Conclusies

De werkgelegenheidsdynamiek op bedrijventerreinen blijkt in een aantal opzichten te verschillen van de algemene werkgelegenheidsdynamiek in Nederland. Dit geldt zowel voor de werkgelegenheidssamenstelling als voor de werkgelegenheidsgroei.

De samenstelling van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen is in de periode 1999-2006 veranderd. Zowel het aandeel kleinere bedrijven is er toegenomen als het aandeel werkgelegenheid uit de dienstensectoren. Ook het aandeel micro-ondernemingen (2 tot 10 medewerkers) op bedrijventerreinen is duidelijk toegenomen. Hetzelfde geldt voor het aantal eenmanszaken op bedrijventerreinen, maar deze ontwikkeling gaat gelijk op met de algemene toename van eenmanszaken in de werkgelegenheid van Nederland. De toename van het aantal kleinere bedrijven op bedrijventerreinen is verrassend, aangezien vaak wordt verondersteld dat het de schaalvergroting in veel sectoren is waardoor steeds meer bedrijven zich op bedrijventerreinen vestigen. In de dienstensectoren neemt het aandeel grote bedrijven op bedrijventerreinen wél toe. Schaalvergroting in de diensten lijkt (één van) de reden(en) te zijn voor de groei van de diensten op bedrijventerreinen. Ook de werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen wijkt af van de algemene ontwikkelingen. Terwijl de totale werkgelegenheid in Nederland tussen 1999 en 2006 licht is gekrompen, is de werkgelegenheid op bedrijventerreinen juist wat toegenomen. Vestiging op een bedrijventerrein lijkt een gunstig effect te hebben op de werkgelegenheidsgroei van bedrijven. Tussen 2000 en 2005 zijn bedrijven op bedrijventerreinen namelijk significant sneller gegroeid dan bedrijven op andere locatietypes. Dit is de voornaamste reden dat de werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen hoger is dan de algemene werkgelegenheidsgroei in Nederland. Het percentage oprichtingen op bedrijventerreinen is wat lager dan algemeen in Nederland, terwijl de verhuisdynamiek op bedrijventerreinen sterk vergelijkbaar is met de algemene verhuisdynamiek (zo'n 4% van de werkgelegenheid verhuist, waarvan bijna driekwart binnen de gemeentegrenzen).

Critici van bedrijventerreinen stellen vaak dat de werkgelegenheidsdynamiek op bedrijventerreinen zich beperkt tot verschuivingen in de bestaande werkgelegenheid. Deels bevestigen de resultaten dit beeld: in absolute aantallen verschuift de meeste werkgelegenheid tussen bedrijventerreinen binnen dezelfde gemeenten. Het gaat hierbij echter niet om een groot aantal banen. Daarnaast is de dynamiek op bedrijventerreinen vergelijkbaar met de algemene verhuisdynamiek. Het lijkt er dus niet op dat bedrijventerreinen de verhuisdynamiek van bedrijven stimuleren. Ook tonen de resultaten dat de bedrijfsverplaatsingen wel op indirecte wijze werkgelegenheid kunnen genereren. De verhuizende bedrijven die zich op een bedrijventerrein vestigen, groeien significant sneller dan bedrijven die niet verhuizen en dan de bedrijven die niet naar een bedrijventerrein verhuizen. In absolute aantallen zijn dit weliswaar geen grote aantallen banen, maar het wijst er wel op dat bedrijventerreinen een opvangfunctie vervullen voor snelgroeiende bedrijven en dat – gemiddeld genomen – bedrijven voor een nieuwe locatie op een bedrijventerrein kiezen omdat ze verder groeien.

Waarom groeien bedrijven op bedrijventerreinen sneller dan op andere locaties? Waarschijnlijk is er sprake van een selectie-effect: snel groeiende bedrijven kunnen vooral op bedrijventerreinen voldoende ruimte vinden voor een nieuwe vestiging. De analyses in dit hoofdstuk suggereren dat bedrijventerreinen geen functie hebben als broedplaats voor nieuwe bedrijven, maar vooral een rol spelen in een latere fase van de verhuisketen: snelgroeiende bedrijven op andere locaties verplaatsen zich naar bedrijventerreinen, waar ze meer mogelijkheden hebben om verder door te groeien. Op andere locaties zijn mogelijkheden veel beperkter, zowel door gebrek aan beschikbaarheid van kavels met voldoende oppervlakte als door regelgeving (hinder).

Noten

- 1) Dit hoofdstuk is gebaseerd op Weterings et al. (2008). Voor een beschrijving van de achterliggende data en gedetailleerdere analyses verwijzen wij naar deze publicatie.
- 2) Deze stroom is in omvang zelfs gelijk aan het aantal micro-ondernemingen dat tussen bedrijventerreinen is verhuisd, terwijl voor de verhuisbewegingen in totaal geldt dat de stroom tussen bedrijventerreinen ongeveer dubbel zo groot is als de stroom tussen woongebieden en bedrijventerreinen.
- 3) Deze drie bronnen van werkgelegenheids-groei vinden ook plaats in opeenvolgende fasen. Bijvoorbeeld snelgroeiende bedrijven zullen op een gegeven moment verhuizen, waarna ze op de nieuwe locatie verder doorgroeien.
- 4) Het lagere percentage bedrijfsbeëindigingen is waarschijnlijk een direct gevolg van het lage aantal oprichtingen op bedrijventerreinen. Immers, nieuwe bedrijven lopen het grootste risico om beëindigd te worden.
- 5) De oprichtingen en beëindigingen leveren een bijdrage van respectievelijk 3,09 en -4,09 en dus gezamenlijk van -1,01% aan de werkgelegenheids-groei op bedrijventerreinen. De verhuisdynamiek levert in totaal een positieve bijdrage van 1,12.
- 6) In termen van absolute werkgelegenheid is de stroom die tussen bedrijventerreinen verhuist, echter groter. Hierbij gaat het echter om verschuivingen van de werkgelegenheid tussen bedrijventerreinen; het is geen toename van de werkgelegenheid. Er is alleen sprake van een bijdrage aan de werkgelegenheids-groei indien die bedrijven ook groeien in aantal medewerkers (wat ook het geval is, zo tonen tabel 3.1 en 3.2).
- 7) Tabel 2.1 toont wel dat de groei van bestaande bedrijven op bedrijventerreinen lager is dan de totale groei van bestaande bedrijven (respectievelijk 5,83 en 6,34). De bestaande bedrijven op locaties buiten de bedrijventerreinen zijn dus sneller gegroeid dan de bedrijven op bedrijventerreinen. Echter de groei van bestaande bedrijven vormt wel de belangrijkste bron van groei voor bedrijven op bedrijventerreinen. Ook zijn de bestaande bedrijven op bedrijventerreinen minder gekrompen dan elders gevestigde bedrijven.
- 8) Om dit te doen hebben we allereerst per jaar bepaald welke bedrijven de twee daarop volgende jaren ook bestonden. Vervolgens is voor deze bedrijven de gemiddelde jaarlijkse groeivoet in termen van werkgelegenheid berekend. Bijvoorbeeld, voor alle bedrijven die in 2000 bestonden en bleven bestaan in 2001 en 2002, is de gemiddelde groei over deze twee jaren berekend. Vervolgens zijn deze groeivoeten voor de verschillende jaren gemiddeld. Dezelfde berekeningen zijn gemaakt voor de basisjaren 2001, 2002 en 2003. De resulterende groeivoeten op bedrijfsniveau zijn vervolgens over de tijd gemiddeld om conjunctuureffecten zoveel mogelijk uit te middelen.

Herstructureringsplannen voor bedrijventerreinen

3

3.1 Inleiding

De veroudering van bedrijventerreinen speelt een grote rol in de recente beleidsdiscussie over bedrijventerreinen (zie VROM-raad 2006; THB, 2008). In dit kader wordt vaak gesproken over herstructurering: het opknappen van bedrijventerreinen zodat het terrein opnieuw geschikt is om als bedrijventerrein te fungeren (herstructurering) of het (gedeeltelijk) omzetten van het bedrijventerrein naar een andere functie, zoals woningbouw, winkels of kantoren (transformatie).

Met een empirische analyse van bestaande herstructureringsplannen willen we in dit hoofdstuk nader inzicht bieden in de factoren die de kans bepalen dat er voor een bedrijventerrein een bepaald type plan voor herstructurering bestaat. We onderscheiden daarbij drie type plannen: herstructurering met behoud van de functie als bedrijventerrein (revitalisering), transformatie naar woningbouw en transformatie naar een gemengde stedelijke functie. Als bepalende factoren onderzoeken we niet alleen welke kenmerken van de bedrijventerreinen zelf een rol spelen, ook kijken we in hoeverre er een patroon bestaat in de ligging van deze terreinen binnen Nederland als geheel en binnen gemeenten.

3.2 Plannen voor herstructurering en transformatie

3.2.1 Definitie

Er bestaan grote verschillen in de definitie van herstructurering. Deze variëren van het aanpakken van achterstallig onderhoud tot het slopen van panden en heruitgeven van de kavels aan nieuwe bedrijven tot het omzetten van het terrein naar een andere functie. Over het algemeen worden vier gradaties van herstructurering onderscheiden (Arcadis & Stec Groep, 2007: 68):

- Facelift/groot onderhoud: een grote opknapbeurt bij fysieke veroudering van het terrein;
- Revitalisering: forse integrale verbetering van een verouderd terrein waarbij de huidige bedrijven blijven;
- Herprofilering: wijziging van de werkfunctie door economische veroudering van het terrein (bijvoorbeeld van bedrijfshallen naar kantoorpanden of naar detailhandel, maar ook van industrie naar logistiek);
- Transformatie: wijziging van de functie van het terrein als werkfunctie in andere functies, zoals wonen.

De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen heeft deze definitie van herstructurering nader aangescherpt (THB, 2008). Ten eerste rekent de Taskforce de facelift tot normaal onderhoud en dus niet tot herstructurering. Ten tweede onderscheidt hij revitalisering en zware revitalisering, vanwege het verschil in de kosten die ermee gepaard gaan.¹ Tot slot neemt hij de ingreep transformatie niet mee, omdat dit proces zichzelf zou moeten kunnen financieren (THB, 2008: 13).

Net als de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerrein (THB, 2008) maken wij in dit hoofdstuk een expliciet onderscheid tussen herstructurering, waarbij de functie als bedrijventerrein behouden blijft (dus: revitalisering), en transformatie, waarbij de functie verandert. Deze twee oplossingen voor veroudering hebben namelijk verschillende gevolgen voor de voorraad bedrijventerreinen. In het geval van transformatie wordt het terrein aan de bestaande voorraad bedrijventerreinen onttrokken; dat kan ertoe leiden dat de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen stijgt. Revitalisering zorgt er daarentegen juist voor dat het terrein langer operationeel blijft; de vervangingsvraag kan hierdoor afnemen.

Ook onderscheiden we twee typen transformatie: transformatie naar woningbouw en transformatie naar overige stedelijke functies, zoals detailhandel of kantoren. Voor het omzetten van bedrijventerreinen naar een andere werkfunctie gebruiken we nadrukkelijk niet de term ‘herprofilering’, omdat herprofilering twee opties behelst die verschillende gevolgen hebben voor de voorraad bedrijventerreinen. Enerzijds betekent herprofilering dat het terrein geschikt wordt gemaakt voor een andere sector (bijvoorbeeld wanneer een industrieel georiënteerd terrein geschikt wordt gemaakt voor logistieke functies); het terrein blijft dan onderdeel uitmaken van de voorraad bedrijventerreinen. Anderzijds kan herprofilering betekenen dat een bedrijventerrein verandert in een locatie voor winkels en/of kantoren. Doordat het IBIS-bestand winkelgebieden en kantoorlocaties niet tot de bedrijventerreinen rekent, leidt het omzetten van een bedrijventerrein naar die functies er in feite toe dat een bedrijventerrein aan de voorraad wordt onttrokken.

3.2.2 Databestand

Tot nu toe ontbreekt een landsdekkende inventarisatie van de bedrijventerreinen die de afgelopen jaren zijn geherstructureerd. In IBIS is weliswaar geprobeerd informatie te verzamelen over de veroudering en (plannen voor) herstructurering van bedrijventerreinen, maar deze gegevens zijn niet van voldoende kwaliteit voor een inzichtelijke, betrouwbare, landsdekkende analyse. Er is onder andere veel onduidelijkheid over de definitie van zowel veroudering als herstructurering (zie Traa & Knobens, 2009 en hoofdstuk 1). En andere gegevens over herstructu-

rering beperken zich over het algemeen tot specifieke cases van één of enkele bedrijventerreinen.

Daarom heeft het Planbureau voor de Leefomgeving een eigen databestand samengesteld, op basis van de bestaande plannen voor herstructurering van bedrijventerreinen. Daarbij is in eerste instantie uitgegaan van de Nieuwe Kaart van Nederland (2008) van het NIROV, waarin een groot aantal plannen is verzameld. Een nadeel is dat de Nieuwe Kaart de herstructurering van bedrijventerreinen meestal definieert op basis van het einddoel, bijvoorbeeld 'herstructurering wonen'. In ons onderzoek zouden we dat transformatie noemen, omdat de functie van het terrein verandert. Omgekeerd gaat de term 'herstructurering bedrijventerreinen' niet altijd over bedrijventerreinen. Daarnaast zijn de data voor de Nieuwe Kaart afkomstig uit zeer wisselende bronnen, wat leidt tot onnauwkeurigheden en onvergelijkbaarheden. Aangezien niet alle plannen voor herstructurering van bedrijventerreinen in de Nieuwe Kaart staan, hebben we de informatie uit De Nieuwe Kaart aangevuld met drie andere informatiebronnen: het IKCRO (Informatie- en Kenniscentrum voor de Ruimtelijke Ordening), de gegevens over subsidieverstrekking van het Ministerie van EZ en de gegevens van de databank gebiedsontwikkeling van het ministerie van VROM.

Om te kunnen bepalen of een plan uit de Nieuwe Kaart een plan voor herstructurering van een bedrijventerrein betreft, hebben we de geometrische informatie uit de Nieuwe Kaart gekoppeld aan IBIS. Deze koppeling vergt een aantal keuzes. Ten eerste hebben we geen onderscheid gemaakt naar de mate waarin het plan het gehele terrein dekt. Soms betreft het plan slechts een deel van een bedrijventerrein, soms zelfs een erg klein deel. Omdat ook de veroudering van een terrein vaak slechts een deel van het terrein betreft, kennen we de score dan toch toe aan het hele terrein. Ten tweede nemen we steeds de grootste gemene deler. Wanneer het plan meer dan één stedelijke functie bevat, of andere stedelijke functies dan wonen of werken, hebben we het als 'overig' gekenmerkt. Ten slotte kunnen de gevonden plannen zowel herstructurerings- als uitbreidingsplannen betreffen. Op basis van gegevens uit IBIS over het moment waarop voor het eerst grond op het terrein is uitgegeven, hebben we bepaald of het een uitbreidingsplan betreft of niet. De uitbreidingsplannen zijn in deze analyse niet meegenomen.

De gevonden plannen voor revitalisering (herstructurering waarbij de functie als bedrijventerrein behouden blijft), verschillen aanzienlijk in de mate waarin het terrein wordt aangepakt. Ook bij transformatie van bedrijventerreinen komen grote onderlinge verschillen voor. Bij transformatie krijgt het terrein in principe een andere functie of een andere functie erbij: woningen, kantoren of winkels zijn, maar soms ook landbouw of natuur. Dat wil niet altijd zeggen dat het bedrijventerrein geen bedrijven meer zal huisvesten, maar wel dat de monofunctionele bestemming als bedrijventerrein verdwijnt. Soms geldt dit slechts voor een buitenrand of centrale as, die wordt opgeknapt met functies als wonen of groen en water. De rest van het terrein blijft dan zoals het was.

Op basis van deze gegevens onderscheiden we drie typen herstructureringsplannen:

1. plannen waarbij de functie van bedrijventerrein blijft gehandhaafd (revitalisering);
2. plannen waarbij transformatie plaatsvindt naar woningbouw; en
3. plannen waarbij transformatie plaatsvindt naar overige stedelijke functies (winkels, kantoren, en een mix van bedrijventerrein met andere functies).

Het komt ook voor, zij het weinig, dat bedrijventerreinen plaats maken voor natuur of landbouw. Ook is de reden voor transformatie vaak exogeen. Dat wil zeggen dat het terrein in een zoekgebied viel van grote plannen zoals de aanleg van de EHS, en dat er geen specifiek plan voor het bedrijventerrein zelf was. Tot slot is niet altijd bekend of deze functie er ook toe leidt dat het bedrijventerrein verdwijnt; of er waterberging op een terrein plaatsvindt, doet niets af aan de functie van bedrijventerrein. Ook dit type plannen laten we bij de analyse buiten beschouwing.

3.2.3 Beschrijving kenmerken

Voor 15% van alle bedrijventerreinen in IBIS (2007) blijken er herstructureringsplannen te bestaan. Bij ongeveer een derde van de bedrijventerreinen waarvoor een herstructureringsplan bestaat, wordt het bedrijventerrein gerevitaliseerd (zie tabel 3.1). Het gaat dan om plannen om de infrastructuur op het terrein aan te pakken of om het terrein te verdichten. Op nog eens een derde van de bedrijventerreinen waarvoor een plan bestaat, gaat het om woningbouw. Dit kunnen zowel plannen zijn voor volledige transformatie als plannen waarbij slechts een deel van het terrein naar woningbouw wordt omgezet, of waarbij slechts een aantal woningen tussen de bedrijven wordt gebouwd. Bij de andere bedrijventerreinen waarvoor een plan bestaat, worden (ook) andere stedelijke functies op het terrein toegevoegd. Het terrein, of een deel daarvan, wordt dan getransformeerd naar woningen en kantoren, winkels of voorzieningen.

Landsdekkende gegevens over alle bedrijventerreinen die zijn geherstructureerd of over alle terreinen waarvoor dergelijke plannen bestaan, ontbreken. Hierdoor is het onmogelijk te bepalen of de gevonden plannen representatief zijn voor het totaal aantal herstructureringsplannen. De plannen in het door ons samengestelde bestand zullen met name zwaardere ingrepen betreffen. Over het algemeen zullen de meer ingrijpende aanpassingen aan bedrijventerreinen eerder bekend worden gemaakt via de Nieuwe Kaart of het IKCRO dan kleine aanpassingen. Ook is onbekend of sommige regio's vaker of juist minder vaak de plannen bekend maken via de Nieuwe Kaart of het IKCRO. Hierdoor bestaat de kans dat het aantal plannen in sommige regio's wordt onder- of juist overschat.

Onze analyse geeft zo een eerste, indicatief inzicht in de factoren die bepalen wat voor type plannen voor herstructurering en transformatie er voor bedrijventerreinen bestaan. De analyse geeft echter een momentopname. Omdat jaarlijkse gegevens over de aanpak van verouderde terreinen ontbreken, is het alleen mogelijk de plannen te verzamelen zoals die op het moment van deze studie bekend waren. Voor een deel van de bedrijventerreinen waarvoor we geen plan vonden, geldt mogelijk dat de herstructurering daar net is afgerond. Doordat het aantal terreinen dat al is geherstructureerd, zeer beperkt is (THB, 2008), zal dit de resultaten van de analyse slechts in beperkte mate beïnvloeden.

Tabel 3.1

Bedrijventerreinen per type herstructureringsplan

	Aantal terreinen	Aandeel terreinen (%)
Plan voor revitalisering van het bedrijventerrein	156	5,2
Plan voor transformatie naar woningbouw	150	5,0
Plan voor transformatie naar overige stedelijke functies	156	5,2
Geen plan	2.525	84,5
Totaal bedrijventerreinen	2.987	100,0

3.3 Kenmerken van bedrijventerreinen

Uit tabel 3.1 kunnen we in principe een basiskans afleiden op het bestaan van een bepaald type herstructureringsplan. De basiskans dat er voor een terrein plannen bestaan voor revitalisering, voor transformatie naar woningbouw en voor transformatie naar overige stedelijke functies is ongeveer gelijk: respectievelijk 5,2%, 5% en 5,2%. Toch zal deze kans niet voor alle terreinen even groot zijn. Deze hangt mede af van de kenmerken van de bedrijventerreinen. We onderscheiden drie groepen factoren die relevant zijn bij het bepalen van de kans op revitalisering of transformatie van het terrein: kenmerken van het terrein zelf, de bereikbaarheid van het terrein en kenmerken van de omgeving van het terrein.

3.3.1 Het terrein zelf

Er zijn vijf kenmerken te onderscheiden van het terrein zelf.

In de eerste plaats onderscheiden we de ouderdom van het terrein. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1, kan worden verondersteld dat de oudste terreinen de grootste kans hebben op een plan voor revitalisering of transformatie. Deze terreinen zullen eerder niet meer voldoen aan de huidige eisen die bedrijven eraan stellen. Voor deze analyse gebruiken we de leeftijdsindicator van bedrijventerreinen; deze is gebaseerd op het eerste jaar waarin er volgens IBIS op een bepaald terrein grond is uitgegeven (zie Weterings et al. 2008; zie ook hoofdstuk 1).

In de tweede plaats onderscheiden we het type bedrijvigheid op het terrein. Voor terreinen met hoofdzakelijk industrie of logistiek – die in de hogere milieucategorieën vallen – is de kans op transformatie mogelijk lager.² Doordat het voor de bedrijven in de hogere milieucategorieën lastiger is geschikte locaties te vinden – deze terreinen moeten aan meer eisen voldoen dan terreinen met lage milieucategorieën – zijn gemeenten mogelijk minder snel geneigd om dergelijke bestaande terreinen te transformeren. Daarom meten we het percentage werkgelegenheid in de industrie, logistiek en zakelijke diensten op elk bedrijventerrein.

Een derde kenmerk is de verhouding tussen de bruto- en de netto-oppervlakte van het terrein. Deze geeft een indicatie van de intensiteit van het gebruik en de omvang van de openbare ruimte op het terrein. Ook deze factor hangt mogelijk samen met de veroudering van bedrijventerreinen. Het is immers lastiger om een intensief gebruikt terrein aan te passen aan de veranderende behoefte aan ruimte of de andere locatie-eisen van bedrijven. Bedrijventerreinen met een grotere oppervlakte aan openbare ruimte lijken daarom eerder in aanmerking te komen voor revitalisering. Er zijn op die terreinen meer mogelijkheden om bijvoorbeeld de infrastructuur te verbeteren dan bij dichtbebouwde terreinen.

Een vierde kenmerk is het aandeel grotere bedrijven op een terrein. Aangezien Nederland relatief weinig echt grote bedrijven kent, is deze factor gedefinieerd als het aandeel bedrijven op het terrein met 50 of meer medewerkers (dus middelgrote en grote bedrijven samen, zie hoofdstuk 1). Grotere bedrijven hebben een sterkere onderhandelingspositie. Daarom veronderstellen we dat terreinen met een groot aandeel grote bedrijven eerder als bedrijventerrein blijven behouden. Tot slot onderscheiden we de omvang van het bedrijventerrein.³ Grotere terreinen komen eerder in aanmerking voor herstructurering, zo veronderstellen we, en zullen dus eerder als bedrijventerrein behouden blijven dan kleinere terreinen. Grotere terreinen zijn waarschijnlijk gemakkelijker te herinrichten, zodat ze weer voldoen aan de huidige eisen. Bij kleinere terreinen is de drempel om een terrein in zijn geheel naar een andere functie om te zetten, mogelijk kleiner.

3.3.2 Bereikbaarheid van een terrein

Ook de bereikbaarheid van een bedrijventerrein speelt waarschijnlijk een rol bij de kans dat het terrein wordt gerevitaliseerd of getransformeerd. Bereikbaarheid is een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor de bedrijven die zich op bedrijventerreinen vestigen. Terreinen die lastig te bereiken zijn, zullen eerder als verouderd worden beschouwd en daarom eerder in aanmerking komen voor herstructureringsplannen. Daarnaast geeft de bereikbaarheid van het terrein inzicht in de ligging van het terrein. Bedrijventerreinen die langs de snelweg of langs het spoor liggen, zullen vanwege bouwrestricties en de mogelijke overlast voor bewoners minder snel een woningbouwfunctie krijgen.

We meten de bereikbaarheid van het terrein met vijf variabelen:

1. grenzend aan een snelweg,
2. ligging langs een provinciale weg,
3. nabijheid tot een treinstation,
4. ligging langs het spoor, en
5. aanwezigheid van een haven.

De meeste bedrijven op een bedrijventerrein hechten aan een goede bereikbaarheid over de weg omdat daarlangs veel goederen worden vervoerd. Daarom is de ontsluiting van het terrein bepaald op basis van de ligging aan de snelweg of een provinciale weg. Ook het vervoer per spoor of over het water kan een rol spelen, met name bij meer industriële en logistieke activiteiten. Daarom hebben we voor onze analyse bepaald of een bedrijventerrein nabij een treinstation ligt en of er een haven in de buurt is.

3.3.3 Omgeving van het terrein

De omgeving van het terrein kan eveneens een belangrijke rol spelen bij de kans dat een bedrijventerrein als verouderd wordt beschouwd (zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreide toelichting). Op bepaalde locaties (zoals ligging aan de snelweg) zal een verouderd terrein sneller als bedrijventerrein behouden blijven terwijl het op andere plekken (bijvoorbeeld als het terrein wordt omringd door woningbouw) juist meer kans heeft op transformatie naar woningbouw. Dit wordt getoetst op basis van vier variabelen:

1. ligging aan de rand van het bebouwd gebied,
2. ligging in de binnenstad,
3. omsloten door bebouwing, en
4. ligging aan het water.

Ten eerste is de ligging van het terrein binnen het bebouwd gebied mogelijk bepalend voor de keuze voor revitalisering of transformatie. Terreinen aan de rand van de bebouwde kom zullen minder snel een andere functie krijgen dan terreinen binnen het bebouwd gebied, omdat zij de minste overlast voor andere functies opleveren. Het omgekeerde geldt voor de terreinen die in de binnenstad liggen of daaraan grenzen. Ook terreinen die zijn omsloten door bebouwing, krijgen waarschijnlijk eerder een bestemming voor woningbouw of voor andere functies. Dergelijke terreinen zullen eerder overlast veroorzaken aan de omringende functies en daarom als verouderd worden gekwalificeerd. Tot slot meten we of het terrein aan het water grenst, en of de eventueel aanwezige haven nog in gebruik is. Omdat dergelijke locaties vaak als aantrekkelijk voor woningbouw worden beschouwd, zullen zij een grotere kans hebben op transformatie naar woningbouw.

3.3.4 Ligging in Nederland

Naast de hierboven beschreven kenmerken hebben we ook bepaald in welk landsdeel het terrein ligt: Randstad, Intermediaire Zone of Periferie.⁴ Uit hoofdstuk 1 blijkt dat de kenmerken van bedrijventerreinen regionaal aanzienlijk kunnen verschillen. Dat geldt ook voor de kans op herstructureringsplannen voor een bepaald type terrein; niet alleen de typen terreinen maar ook de marktomstandigheden kunnen regionaal verschillen (zie ook hoofdstuk 5 en 6). We toetsen hiervoor met behulp van drie variabelen die aangeven in welk landsdeel het bedrijventerrein ligt.

3.3.5 Databestanden

Voor het meten van de kenmerken van de bedrijventerreinen, hun bereikbaarheid en de omgeving van het terrein hebben we verschillende databestanden gebruikt. De kenmerken van de bedrijventerreinen zijn gemeten op basis van de gegevens over het terrein in IBIS (2007) en een koppeling van IBIS aan het werkgelegenheidsbestand LISA (zie hoofdstuk 1). Om de kenmerken van de ligging van het bedrijventerrein in beeld te brengen is gebruik gemaakt van drie verschillende topografische bestanden: de bestanden van de Topografische Dienst van het Kadaster (2008), het Nationaal Wegenbestand (2008), Locatus (2007); daarnaast zijn luchtfoto's van Eurosense (2005) gebruikt. Infrastructuur, stations en vaarwegen zijn ontleend aan het Nationaal Wegenbestand van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Een bedrijventerrein ligt aan een snelweg of provinciale weg als de contour van het bedrijventerrein in IBIS aan zo'n weg grenst. Hetzelfde geldt voor de nabijheid tot een treinstation, maar ook bedrijventerreinen die grenzen aan een weg die direct naar het station leidt tellen hierbij mee. Op basis van de vaarwegen kunnen we vaak de havens bepalen. Waar dat niet mogelijk is, is een eigen interpretatie gemaakt van de luchtfoto's: zijn er op het terrein een insteekhaven, verharde kades of hijskranen aanwezig? Veel oudere terreinen liggen langs het water, maar de havens zijn in veel gevallen niet langer in gebruik. De bebouwing van de omgeving van bedrijventerreinen is gemeten met de bestanden van de Topografische Dienst, schaal 1 op 250.000, aangevuld met 1 op 5.000 in het buitengebied. Voor bebouwing hebben we gescoord of een bedrijventerrein grenst aan andere woonwijken, of daardoor is omsloten. Daarnaast hebben we gescoord of een terrein aan de binnenstad grenst. De ligging van de binnenstad is bepaald met het Locatus-bestand.

3.3.6 Beschrijving kenmerken

Voor alle bedrijventerreinen uit IBIS, voor de bedrijventerreinen waarvoor geen herstructureringsplannen bestaan en voor de terreinen waarvoor plannen bestaan voor revitalisering, transformatie naar woningbouw en transformatie naar overige stedelijke functies, hebben we de kenmerken, de bereikbaarheid en de omgeving beschreven (tabel 3.2).

Uit de beschrijvende statistiek komt een aantal opvallende zaken naar voren. Zo zijn de meeste bedrijventerreinen ouder dan 16 jaar.⁵ Op basis van de analyse in hoofdstuk 1 zouden we verwachten dat de terreinen waarvoor revitaliseringsplannen bestaan, vaker tot deze hoogste leeftijdscategorie behoren. Uit tabel 3.2 blijkt echter dat dit niet het geval is. Slechts 39% van deze terreinen is ouder dan 16 jaar, 41% valt in de leeftijdscategorie 6-16 jaar en maar liefst 12% van die terreinen is maximaal vijf jaar oud. Van de terreinen waarvoor een andere functie is gepland (transformatie), is het grootste aandeel wel ouder dan 16 jaar.

Het percentage werkgelegenheid per sector bevestigt de resultaten uit hoofdstuk 1. Op terreinen waarvoor revitaliseringsplannen bestaan, is het percentage werkgelegenheid in de industrie niet hoger dan op de terreinen die mogelijk getransformeerd worden. Het percentage werkgelegenheid is er zelfs wat lager dan het gemiddelde percentage van alle bedrijventerreinen waarvoor geen herstructureringsplan bestaat. De terreinen die men wil herstructureren, kennen juist een vrij hoog percentage werkgelegenheid in de zakelijke diensten. Conform onze verwachtingen is op de terreinen die men wil revitaliseren, het aandeel grotere bedrijven wat hoger dan op andere terreinen (12% ten opzichte van 8% gemiddeld totaal). Ook het gemiddelde oppervlakte areaal dat ze beslaan, is aanzienlijk hoger dan dat van de terreinen waarvoor geen herstructureringsplan bestaat (respectievelijk 42 en 17 hectare).

De verschillen in de bereikbaarheid van de terreinen komen overeen met onze verwachtingen. Bij terreinen waarvoor revitaliseringsplannen bestaan is het aandeel terreinen langs de snelweg veel groter dan bij terreinen waarvoor geen herstructureringsplannen bestaan (respectievelijk 42% en 18%). Voor de terreinen die volgens de plannen een woningbouwbestemming krijgen, is dit percentage veel lager (7%). Voor de terreinen waarvoor soortgelijke transformatieplannen bestaan, geldt juist dat het aandeel bedrijventerreinen nabij een station hoger is dan het gemiddelde aandeel van de terreinen waarvoor geen plannen bestaan (14 en 15% ten opzichte van 5%).

Kijken we naar de omgevingskenmerken van de terreinen waarvoor herstructureringsplannen bestaan, dan komen de verschillen grotendeels overeen met de eerder geformuleerde verwachtingen. Het aandeel bedrijventerreinen dat aan de binnenstad grenst, is voor de terreinen waarvoor transformatieplannen voor wonen of voor gemengde stedelijke functies bestaan hoger dan het gemiddelde aandeel voor alle terreinen (21% en 15% ten opzichte van 6% in totaal); de terreinen waarvoor dit soort plannen bestaan, zijn ook vaker omsloten door andere stedelijke functies (41% en 31% ten opzichte van 17%) en grenzen ook vaker aan water (44% en 42% ten opzichte van 28%). In tegenstelling tot wat we eerder hebben verondersteld, blijkt het aandeel terreinen die aan de rand van de bebouwde omgeving liggen, hoger te zijn voor de terreinen waarvoor plannen voor transformatie bestaan dan voor alle terreinen (46 en 47% ten opzichte van 37%).

Tabel 3.2

Kenmerken van bedrijventerreinen

	Totaal bedrijventerreinen		Bedrijventerreinen zonder plan		Revitalisering bedrijventerrein		Transformatie naar woningbouw		Transformatie overige stedelijke functies	
	Gem.	S.D.	Gem.	S.D.	Gem.	S.D.	Gem.	S.D.	Gem.	S.D.
Terreineigenschappen										
Terrein 0-5 jaar oud (referentiecategorie)	0,05	0,22	0,04	0,21	0,12	0,32	0,01	0,11	0,07	0,26
Terrein 6-16 jaar oud (0/1)	0,29	0,45	0,29	0,45	0,41	0,49	0,19	0,39	0,26	0,44
Terrein ouder dan 16 jaar (0/1)	0,54	0,50	0,54	0,50	0,39	0,49	0,67	0,47	0,52	0,50
% werkgelegenheid uit industrie	42,91	29,75	43,57	29,85	39,93	28,63	38,33	28,87	39,73	29,57
% werkgelegenheid uit logistiek	23,31	23,82	23,50	23,98	28,40	26,20	20,64	22,37	17,71	18,22
% werkgelegenheid uit zakelijke diensten	13,08	18,08	12,64	17,65	14,08	20,14	14,20	19,11	18,05	20,96
Bruto/nettoverhouding	1,30	0,48	1,29	0,51	1,36	0,26	1,29	0,35	1,30	0,31
Aandeel grote bedrijven op terrein (per une)	0,08	0,13	0,08	0,13	0,12	0,17	0,07	0,09	0,09	0,10
Netto uitgegeven oppervlakte terrein (in ha)	18,77	90,66	17,05	95,77	42,17	78,13	14,19	19,60	27,91	40,33
Bereikbaarheid										
Ligging langs snelweg (0/1)	0,19	0,39	0,18	0,38	0,42	0,49	0,07	0,26	0,28	0,45
Langs provinciale weg (0/1)	0,29	0,45	0,29	0,46	0,29	0,46	0,22	0,41	0,22	0,42
Nabijheid station (0/1)	0,06	0,23	0,05	0,21	0,09	0,29	0,14	0,35	0,15	0,36
Langs spoor (0/1)	0,23	0,42	0,20	0,40	0,43	0,50	0,29	0,46	0,43	0,50
Aanwezigheid haven (0/1)	0,15	0,36	0,14	0,35	0,18	0,39	0,22	0,41	0,20	0,40
Omgeving terrein										
Gelegen aan rand bebouwde kom (0/1)	0,37	0,48	0,36	0,48	0,31	0,46	0,46	0,50	0,47	0,50
Ligging in binnenstad (0/1)	0,06	0,23	0,04	0,21	0,04	0,21	0,21	0,41	0,15	0,36
Omsloten door stedelijke functies (0/1)	0,17	0,38	0,15	0,36	0,17	0,38	0,41	0,49	0,31	0,47
Grenzend aan water (0/1)	0,28	0,45	0,25	0,44	0,37	0,48	0,44	0,50	0,42	0,50
Regio										
Randstad (0/1)	0,20	0,40	0,19	0,39	0,27	0,44	0,29	0,45	0,22	0,41
Intermediaire zone (0/1)	0,30	0,46	0,30	0,46	0,31	0,46	0,31	0,46	0,35	0,48

3.4 De kans op herstructureringsplannen geschat

Om iets te kunnen zeggen over de invloed van de terrein- en omgevingskenmerken op de kans dat er voor een bepaald terrein een herstructureringsplan bestaat, is het noodzakelijk om niet alleen de bedrijventerreinen waarvoor plannen bestaan, in ogenschouw te nemen maar ook de terreinen waarvoor geen plannen bestaan en beide typen terreinen systematisch te vergelijken. Daarom bestaat de referentiecategorie in onze analyses uit de bedrijventerreinen waarvoor geen plannen bestaan. De beste manier om de invloed te schatten van bepaalde terrein- of omgevingskenmerken op de kans dat er voor een bedrijventerrein een bepaald type herstructureringsplan bestaat, is met een multinomiale logistische regressie. Een dergelijk model hebben we geschat met als afhankelijke variabele een indicator voor het type herstructureringsplan dat voor een terrein wel of niet bestaat; alle in de vorige paragraaf beschreven terrein- en omgevingskenmerken zijn onafhankelijke variabelen.⁶ Tabel 3.3 toont de resultaten.

In tabel 3.3 geven de getallen aan in welke mate de verschillende factoren van invloed zijn op de kans dat er voor een bedrijventerrein een plan bestaat om het te herstructureren, te transformeren naar woningbouw of te transformeren naar overige stedelijke functies, ten opzichte van de kans dat er geen herstructureringsplan bestaat.⁷ Een waarde van 2,611 – voor het effect van de nabijheid van een station op de kans op een plan om het terrein voor woningbouw te gaan gebruiken – houdt in dat voor bedrijventerreinen in de buurt van een station de kans op een plan voor transformatie naar woningbouw 2,6 keer zo groot is als de basiskans op een dergelijk plan (dus ongeveer 13,5%). Het is hierbij wel van belang te kijken naar de schaal waarop de onafhankelijke variabele is gemeten. Zo lijkt het percentage werkgelegenheid in de industrie een zeer klein effect te hebben op de kans dat er een transformatieplan voor woningbouw bestaat. Echter, omdat deze variabele in procenten is gemeten, dient de bijbehorende coëfficiënt geïnterpreteerd te worden als het effect van de toename van 1 procent werkgelegenheid uit de industrie.

Tabel 3.3 toont een aantal opvallende resultaten. Ten eerste blijkt de ouderdom van het bedrijventerrein niet altijd een rol te spelen bij de kans op een herstructureringsplan. Terreinen ouder dan 16 jaar blijken geen significant grotere kans te hebben op een plan voor transformatie naar overige stedelijke functies dan jongere terreinen. Voor terreinen ouder dan 16 jaar is de kans op een plan voor transformatie naar woningbouw wel significant hoger. De kans dat voor dergelijke oude terreinen een plan bestaat om het te revitaliseren is juist kleiner dan voor jongere terreinen.

Het percentage werkgelegenheid in de industrie en de logistiek heeft een significant effect op de kans op transformatie. Conform onze veronderstelling hebben terreinen met een hoger percentage werkgelegenheid in deze sectoren een kleinere kans op transformatie. Terreinen met een hoger percentage werkgelegenheid in de industrie blijken een kleinere kans te hebben op transformatie naar woningbouw; terreinen met een hoger percentage werkgelegenheid in de logistiek hebben juist een kleinere kans op transformatie naar overige stedelijke functies. De hogere milieucategorie waarin deze terreinen vallen, lijkt de kans op transformatie te verminderen.

Bedrijventerreinen waar een groot deel van de werkgelegenheid voortkomt uit middelgrote (> 50 medewerkers) of grote bedrijven (> 250 medewerkers), hebben een grotere kans op revitalisering. Dit komt mogelijk doordat het duur is deze grote bedrijven uit te kopen – zoals nodig zou zijn bij transformatie naar andere functies – en doordat deze bedrijven bij gemeenten meer onderhandelingsmacht hebben dan kleinere bedrijven.

Er is ook een aantal bereikbaarheidsindicatoren die de kans op een herstructureringsplan vergroten. Terreinen langs de snelweg en langs het spoor hebben een grotere kans op revitalisering. Daarnaast hebben ze een grotere kans op transformatie naar overige stedelijke functies. Waarschijnlijk komt dit doordat bereikbaarheid voor zowel bedrijventerreinen als de overige stedelijke functies (winkels, kantoren, enzovoorts) een belangrijk criterium is. De terreinen langs de snelweg hebben juist een kleinere kans op transformatie naar woningbouw. Doordat een snelweg(oprit) veel lawaai en (lucht)vervuiling met zich meebrengt, is zo'n terrein waarschijnlijk niet de meest aangewezen locatie voor woningbouw. De nabijheid

tot een treinstation daarentegen verhoogt juist de kans op plannen voor transformatie naar woningbouw of overige stedelijke functies. Bedrijven op bedrijventerreinen hechten meestal meer aan een goede bereikbaarheid per auto dan per spoor.

De omgevingskenmerken van een terrein lijken vooral de kans op een plan voor transformatie te verhogen. Terreinen die liggen in of grenzen aan de binnenstad, die zijn omsloten door stedelijke functies en die grenzen aan water hebben allemaal een grotere kans op transformatieplannen dan op revitaliseringsplannen. Waarschijnlijkheid komt dit doordat bedrijventerreinen door omwonenden als hinderlijk en vervuilend worden ervaren. Daarnaast levert in verstedelijkte gebieden transformatie naar woningbouw of andere stedelijke functies financieel vaak meer op dan revitalisering van bedrijventerreinen. In tegenstelling tot onze veronderstelling hebben ook terreinen aan de rand van de bebouwde kom een grotere kans hebben op transformatieplannen. Mogelijk komt dit doordat deze gebieden zich niet alleen lenen voor uitbreiding van de bedrijventerreinen, maar zich ook voor uitbreiding van de stad, zowel voor woningbouw als voor andere stedelijke functies zoals woonboulevards.

Tot slot toont onze analyse aan dat er tussen de landsdelen geen significante verschillen bestaan in de kans op een van de verschillende typen herstructureringsplannen. Ook andere variabelen die in de analyse zijn meegenomen, zoals de bruto-nettoverhouding van een terrein of de netto uitgegeven oppervlakte van een terrein, hebben hierop weinig of geen invloed.

Kortom: de kans op de verschillende typen herstructureringsplannen voor bedrijventerreinen hangen vooral samen met de ontwikkeling van steden. Bedrijventerreinen in de stad of terreinen die omsloten zijn geraakt door andere stedelijke functies, worden eerder getransformeerd terwijl terreinen langs de snelweg waar meer grote bedrijven zijn gevestigd, eerder via revitalisering hun bedrijfsfunctie behouden.

3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de mogelijke oplossing voor verouderde terreinen: herstructurering. We hebben daarbij drie typen plannen onderscheiden; revitalisering (herstructureren met behoud van de functie als bedrijventerrein), transformeren naar woningbouw en transformeren naar overige stedelijke functies. Hieronder vatten we de belangrijkste conclusies samen.

Voor 15% van alle bedrijventerreinen bestaat een herstructureringsplan. Daarbij is de kans op een plan voor revitalisering, voor transformatie naar woningbouw en voor transformatie naar gemengde stedelijke functies ongeveer gelijk, namelijk 5%. Deze cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het is in de eerste plaats niet mogelijk om vast te stellen of de plannen die we voor onze analyse hebben verzameld, representatief zijn voor alle herstructureringsplannen, omdat landelijke gegevens hierover ontbreken.⁸ Daarbij gaat het hier om een momentopname. Dit maakt de gegevens ongeschikt voor extrapolatie naar de toekomst. We kunnen echter wel analyseren welke factoren op dit moment bepalen

	Plan revitalisering bedrijventerrein	Plan transformatie woningbouw	Plan transformatie overige stedelijke functies
Terreineigenschappen			
Terrein 0-5 jaar oud (referentiecategorie)	-	-	-
Terrein 6-16 jaar oud (0/1)	1,437	1,202	0,843
Terrein ouder dan 16 jaar (0/1)	0,597	1,839	0,766
Percentage werkgelegenheid in industrie	1,003	0,992	0,995
Percentage werkgelegenheid in logistiek	1,008	0,995	0,988
Percentage werkgelegenheid in zakelijke diensten	1,002	0,998	1,004
Bruto-nettoverhouding	1,043	0,948	0,936
Aandeel grote bedrijven op terrein (per une)	3,349	0,485	1,312
Netto uitgegeven oppervlakte terrein (in ha)	1,000	0,993	1,000
Bereikbaarheid			
Langs snelweg (0/1)	3,071	0,466	2,083
Langs provinciale weg (0/1)	1,221	0,902	0,929
Nabijheid station (0/1)	1,338	2,611	2,042
Langs spoor (0/1)	2,782	1,231	2,008
Aanwezigheid haven (0/1)	0,750	0,735	0,601
Omgeving terrein			
Gelegen aan rand bebouwde kom (0/1)	0,931	1,793	1,646
Ligging in binnenstad (0/1)	0,796	3,241	2,388
Omsloten door stedelijke functies (0/1)	1,276	2,910	2,238
Grenzend aan water (0/1)	2,154	2,721	2,954
Regio			
Randstad (0/1)	1,317	1,310	0,871
Intermediaire zone (0/1)	0,970	1,168	1,024
N		2.978	
-2 LL		1.596,11	
Significantie		0,000	
Nagelkerke's pseudo R2		10,60%	

* Significante resultaten ($p < 0,05$) zijn dikgedrukt weergegeven.

of er herstructureringsplannen bestaan voor een bedrijventerrein en, zo ja, welk type plan. In de analyses zijn kenmerken van het terrein (leeftijd, werkgelegenheid-samenstelling, bruto-nettoverhouding, aandeel grote bedrijven en omvang), de bereikbaarheid (snelweg, spoor, station) van het terrein en de omgeving van het terrein meegenomen.

Voor oude bedrijventerreinen die ingesloten raken, zullen er eerder plannen zijn voor transformatie naar een andere ruimtegebruikfunctie zoals wonen of een gemengd stedelijke functie dan dat het de bedoeling is ze te hergebruiken als bedrijventerrein, zo blijkt uit de analyse. Dit geldt ook voor verouderde bedrijven-

terreinen bij een station. Daarentegen zullen er voor bedrijventerreinen langs het spoor en terreinen met veel grote bedrijven juist eerder revitaliseringsplannen bestaan. Voor terreinen die gunstig liggen voor de bereikbaarheid voor bedrijven maar niet voor woonwijken (bijvoorbeeld langs een snelweg), zullen de herstructureringsplannen vaak gericht zijn op behoud van hun functie als bedrijventerrein. Voor bedrijventerreinen die dicht tegen de binnenstad liggen in sterk verstedelijkte gebieden, is kans het grootst op een plan voor transformatie naar wonen en/of gemengde stedelijke functies. Dit laat zien dat gemeenten, voor zover zij zich met herstructurering bezighouden, verstandig omgaan met de transformatie van het vastgoed.

De planvorming van gemeenten lijkt vooral gerelateerd aan de historische ontwikkeling van steden en de dynamiek in werkgelegenheid, wonen en voorzieningen. In de oudste delen van de historische steden is de historische industrie al lang verdwenen en verdrongen door wonen, kantoren of voorzieningen. De namen van woonwijken of complexen herinneren soms nog aan deze vervlogen tijden (Borneo/Sporenburg in Amsterdam, Leuvehaven in Rotterdam, ZHB-hoven in Den Haag, Ceramique in Maastricht enzovoort). Nu komen de terreinen die tijdens de wederopbouw zijn ontwikkeld, geleidelijk aan bod voor herstructurering of transformatie. De terreinen uit die periode raken niet alleen technisch verouderd, maar ook ruimtelijk en economisch doordat ze qua ligging ingesloten raken en slechter bereikbaar worden. Maatschappelijke veroudering treedt op doordat de hinder voor de omgeving is toegenomen.

In de toekomst zal de behoefte aan herstructurering van bedrijventerreinen naar verwachting verder toenemen. Niet alleen omdat de voorraad bedrijventerreinen groter wordt en er nu nieuwe jaargangen bedrijventerreinen aan snee komen voor de beslissing ze te herstructureren of transformeren, maar ook omdat in het beleid steeds meer nadruk ligt op binnenstedelijk bouwen. In de praktijk betekent dit vaak dat bedrijfslocaties in de stad een bestemming krijgen als woningbouwlocatie. Hierdoor kunnen knelpunten ontstaan in de voorziening van bedrijventerreinen.

Noten

- 1) Revitalisering vindt plaats indien er sprake is van (dreigende) leegstand en achteruitgang van het terrein. Forse ingrepen zijn daarbij nodig, zoals de verbetering van de bereikbaarheid, aanpassingen in de infrastructuur van het terrein, verbetering van de rioleering, aanleg van groen, plaatsen van bewegwijzering, maar ook de aanpak van private ruimten. Er is sprake van zware revitalisering indien bodemsanering of aankoop van opstallen, sloop en opnieuw bouwrijp maken noodzakelijk zijn.
- 2) Dit effect is niet geheel eenduidig. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, vinden we op oudere terreinen meer industriële bedrijven. We verwachten dat de ouderdom van het terrein de kans op een plan voor revitalisering of transformatie verhoogt, terwijl de aanwezigheid van industrie of logistiek die kans mogelijk verlaagt. Daarom onderzoeken we het effect van beide kenmerken van bedrijventerreinen.
- 3) De omvang is gemeten op basis van IBIS. Een probleem hierbij is dat terreinen soms als één groot bedrijventerrein worden geregistreerd, terwijl andere aan elkaar grenzende terreinen zijn opgenomen als verschillende bedrijventerreinen.
- 4) Deze indeling in landsdelen is gebaseerd op een zwaartekrachtmodel voor de totale werkgelegenheid in Nederland. Meer informatie over deze indeling is te vinden in Van Oort 2004.
- 5) Het percentage terreinen ouder dan 16 jaar in tabel 3.2 komt niet geheel overeen met dat in hoofdstuk 1 omdat een aantal bedrijventerreinen buiten beschouwing blijft.
- 6) De variabelen zijn gecontroleerd op problematische niveaus van multicollineariteit aan de hand van zowel bivariate correlaties als variance inflation factors (VIFs). Volgens beide criteria kent de data geen problematische multicollineariteitsniveaus.
- 7) De coëfficiënten die voortkomen uit deze analyse zijn omgerekend naar log-odds, aangezien deze eenvoudiger te interpreteren zijn. Een log-odd geeft de *mutatie op de basiskans* dat voor een terrein een bepaald type plan bestaat weer.
- 8) De Nieuwe Kaart aangevuld met informatie uit de IKCRO, de subsidieregeling van het Ministerie van EZ (Topper) en de gegevens uit de databank gebiedsontwikkeling van het ministerie van VROM.

Gemeentelijk beleid voor bedrijventerreinen

4

4.1 Inleiding

Gemeenten zijn de belangrijkste aanbieders van bouwrijpe grond voor bedrijventerreinen in Nederland. Volgens het nationale informatiesysteem bedrijventerreinen IBIS hadden gemeenten op 1 januari 2007 85% van het areaal aan bouwrijpe grond voor bedrijvigheid in bezit. Gemeenten verkopen deze grond overwegend aan ondernemers die er een bedrijfspand laten bouwen.

Gemeenten spelen op deze wijze ook een dominante rol op de markt voor bedrijfsruimten. Uit indicatieve berekeningen van Olden (2009) blijkt dat van de totale opname aan bedrijfsruimten in de periode 1997 – 2006 75% is gerealiseerd via de uitgifte van bouwrijpe kavels op bedrijventerreinen.¹ De overige 25% komt uit de bestaande voorraad bedrijfspanden en door marktpartijen gerealiseerde nieuwe bedrijfspanden.

Hoe gemeenten hun bedrijventerreinenbeleid invullen en uitvoeren, is echter niet goed bekend. Doordat de meeste studies zich beperken tot één of enkele gemeenten, ontbreekt een totaaloverzicht van de rol die het gemeentelijk beleid speelt bij de ontwikkeling van het aanbod aan bedrijventerreinen. Daarin willen we met dit hoofdstuk voorzien: een landsdekkend inzicht in het gemeentelijk handelen bij de uitgifte van nieuwe en bij de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. We brengen zowel het beleidskader in beeld waarbinnen de planning van bedrijventerreinen plaatsvindt, als het uitvoeringskader waarbinnen de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen tot stand komen. Tegen de achtergrond van de door de ministers van VROM en Economische Zaken beoogde toepassing van de SER-ladder krijgt ook de relatie tussen nieuwe terreinen en bestaande bedrijventerreinen specifieke aandacht. Het onderzoek richt zich op de in IBIS gedefinieerde bedrijventerreinen exclusief zeehaventerreinen.

4.2 Aanpak van het onderzoek

Gemeenten zullen hun beleid over het algemeen afstemmen op locatiespecifieke omstandigheden; die bepalen de planningsopgave per gemeente. Factoren die hierbij een rol spelen, zijn onder meer:

- de vraag vanuit het lokale bedrijfsleven: deze is mede afhankelijk van specifieke lokale economische specialisaties;
- de (regionale) potenties om bedrijven van elders te aan te trekken;
- de mate waarin sprake is van demografische groei of krimp;²
- de omvang van het areaal verouderde bedrijventerreinen en de aard van de problematiek op die terreinen;
- de mogelijkheden om een deel van het te herontwikkelen areaal door herprofilering of transformatie te onttrekken aan de functie bedrijventerrein;
- de noodzaak tot uitplaatsing van (milieuhinderlijke) bedrijven uit het bestaand stedelijk gebied;
- het al beschikbare aanbod in relatie tot de gesignaleerde vraag;
- de nog beschikbare ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen in uitleggebieden;
- de beschikbare subsidies voor het uitvoeren van de herstructureringsopgave.

Om een goed beeld te krijgen van het lokale beleid is het daarom nodig een breed scala aan gemeenten te onderzoeken: grotere en kleinere gemeenten, gespreid over Nederland. Daarbij hebben we ons gericht op gemeenten waar per 1 januari 2007 volgens de gegevens uit IBIS minimaal 100 hectare bedrijventerrein was uitgegeven. Dit zijn de gemeenten die in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van het aanbod aan bouwrijpe grond. In totaal gaat het om 150 gemeenten, die goed zijn voor 75% van het uitgegeven areaal aan bedrijventerreinen in Nederland. Op basis van de ervaringen in deze gemeenten is een goed beeld te schetsen van de invloed van het gemeentelijk handelen op de ontwikkelingen op de bedrijventerreinenmarkt.

Het onderzoek hebben we langs twee lijnen uitgevoerd:

1. persoonlijke interviews in 24 gemeenten;
2. telefonische enquêtes in de overige 126 gemeenten.

In 24 gemeenten – 12 van de 75 grootste en 12 van de 75 kleinste gemeenten – hebben we de beleidsambtenaar geïnterviewd die vanuit het beleidsveld Economische Zaken verantwoordelijk is voor het bedrijventerreinenbeleid. Per groep zijn steeds vier gemeenten geselecteerd uit de drie landsdelen: Randstad, Intermediaire zone en periferie (tabel 4.1). Door het onderzoek uitsluitend te richten op grotere gemeenten (bijvoorbeeld de G30) zou een vertekend beeld van het gemeentelijk beleid kunnen ontstaan; de planningsopgave in kleine gemeenten zal immers anders zijn dan die in grote gemeenten. In deze 24 geïnterviewde gemeenten ligt 16% van het al uitgegeven areaal aan bedrijventerreinen in ons land. De marktsituatie verschilt sterk tussen de gemeenten. Er zijn zowel gemeenten met een ruim aanbod als gemeenten met een krap aanbod aan bedrijventerreinen. Bij het opstellen van de vragenlijsten voor de interviews zijn we uitgegaan van de verschillende fasen die gemeenten moeten doorlopen bij het uitgeven van nieuwe bedrijventerreinen en het herstructureren van bestaande. Daarvoor hebben we de relevante beleidsdocumenten, voor zover aanwezig, geanalyseerd.

In de overige 126 gemeenten hebben we de voor het bedrijventerreinenbeleid verantwoordelijke ambtenaren telefonisch benaderd met een sterk verkorte vragenlijst. We kozen voor deze benadering, omdat het opsturen van vragenlijsten veelal leidt tot een grote non-respons én tot het risico op interpretatieproblemen bij de geretourneerde informatie. In totaal hebben we 64 van de in totaal 126 gemeenten telefonisch geïnterviewd (zie tabel 4.2). Hiermee geven de telefonische interviews een globaal beeld van het gemeentelijk handelen in 51% van

Tabel 4.1

Voor een persoonlijk interview geselecteerde gemeenten

	Randstad	Intermediair	Periferie
Grote gemeenten	– Amsterdam – Den Haag – Zaanstad – Dordrecht	– Almere – Breda – Nijmegen – Barneveld	– Groningen – Enschede – Zwolle – Sittard-Geleen
Kleine gemeenten	– Gorinchem – Barendrecht – Ronde Venen – Vianen	– Veghel – Tiel – Harderwijk – Etten-Leur	– Rijssen-Holten – Brunssum – Reimerswaal – Heerenveen

Tabel 4.2

Respons bij de telefonische gesprekken

	Randstad			Intermediair			Periferie		
	Totaal	Reactie	%	Totaal	Reactie	%	Totaal	Reactie	%
Grote gemeenten	20	12	60	24	12	50	21	8	38
Kleine gemeenten	4	1	25	21	12	57	36	19	53
Totaal	24	13	54	45	24	53	57	27	47

deze gemeenten. De grote gemeenten in de periferie zijn in deze groep enigszins ondervertegenwoordigd. Ook het aantal reacties van kleine gemeenten in de Randstad is relatief beperkt; buiten de vier geïnterviewde gemeenten zijn er in de Randstad nauwelijks kleine gemeenten met een groot areaal bedrijventerreinen.³ Deze ondervertegenwoordiging heeft daarom nauwelijks invloed op de resultaten van het onderzoek.

In ons onderzoek zijn we allereerst nagegaan wat de praktijk is bij de planning en programmering van bedrijventerreinen. Andere vragen die in de interviews/enquêtes aan de orde kwamen, gaan over de ontwikkeling van nieuwe terreinen, de uitgifte van nieuwe terreinen, de herstructurering van bestaande terreinen, en de regionale samenwerking. De interviews zijn gehouden in de zomer en het najaar van 2008. De in volgende paragrafen besproken resultaten hebben betrekking op de tweede helft van 2008. Maar eerst schetsen we hieronder een beeld van de rol van gemeenten bij het bedrijventerreinenbeleid.

4.3 De rol van gemeenten bij het bedrijventerreinenbeleid

Het handelen van gemeenten beïnvloedt het functioneren van de markt voor bedrijventerreinen. Gemeenten kunnen niet alleen bepalen hoeveel hectaren bedrijventerrein zij op de markt brengen, maar ook aan welke bedrijven zij grond uitgeven en onder welke voorwaarden. Hierbij kunnen ze verschillende beleidsoverwegingen hebben, zoals het accommoderen van werkgelegenheidsgroei, het nastreven van intensief ruimtegebruik of het hergebruik van verouderde bedrijventerreinen.

Gemeenten geven langs verschillende lijnen invulling aan hun rol op de markt voor bedrijventerreinen. Op basis van hun bevoegdheden uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn gemeenten verantwoordelijk voor de planologische ruimte

waarbinnen zij als grondexploitant bedrijventerreinen kunnen ontwikkelen. Door de voorschriften in bestemmingsplannen kunnen zij bepalen wat voor typen bedrijven zich op het bedrijventerrein wel of niet mogen vestigen en aan welke eisen de bedrijfspanden moeten voldoen. Bij de uitgifte van bouwrijpe grond kunnen er beleidsoverwegingen zijn om aanvullende voorwaarden te hanteren, bijvoorbeeld voor de intensiteit van het ruimtegebruik, de na te streven beeldkwaliteit, de herkomst van de onderneming of de deelname van bedrijven aan een organisatie voor parkmanagement. Door het actieve grondbeleid dat de meeste gemeenten voeren, kunnen zij ook het tempo van uitgifte bepalen. Zij kunnen bijvoorbeeld een ruimhartig uitgiftebeleid voeren, gesteund door lage grondprijzen, of juist een selectief beleid ondersteund door hoge grondprijzen.

Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid bij de planning en programmering van bedrijventerreinen. Zij moeten weliswaar opereren binnen de ruimtelijke kaders die de provincies hebben neergelegd, maar die kaders bieden bijna altijd voldoende ruimte voor gemeentelijke handelingsvrijheid (Louw et al., 2004; Olden, 2007; Van Dinteren et al., 2007; Algemene Rekenkamer, 2008). De rol van het rijk bij de planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen is beperkt. Anders dan bijvoorbeeld voor de volkshuisvesting of de groene ruimte heeft het rijk nooit een nationaal structuurschema voor bedrijventerreinen opgesteld. Hoewel de afgelopen decennia diverse pleidooien zijn gehouden voor een nationale ruimtelijke visie op de ontwikkeling van bedrijventerreinen, is een nationale visie er nooit gekomen. Het belangrijkste motief is dat het rijk zich niet verregaand wil bemoeien met de vraag of een nieuw bedrijventerrein wenselijk is, de locatiekeuze en de termijn waarop nieuwe bedrijventerreinen worden gerealiseerd (Louw et al., 2004). Het rijk vindt deze aspecten vooral een verantwoordelijkheid van de lagere overheden. Alleen voor bedrijventerreinen van nationaal belang, zoals zeehavens en luchthavens, zijn er nationale structuurschema's.

4.4 Planning en programmering

'Ruim reserveren en naar behoefte uitvoeren', dat is het uitgangspunt voor de planning van bedrijventerreinen in de Nota Ruimte (2004). Bij de herijking van het bedrijventerreinenbeleid in 2007 hebben de ministers van VROM en EZ dit uitgangspunt nog eens benadrukt. Zij gaven hierbij aan dat de daadwerkelijke realisatie van bedrijventerreinen gebaseerd moet zijn op marktonderzoek dat inzicht geeft in de actuele vraag.

Maar hoe is de praktijk bij gemeenten nu echt? Beschikken zij over een actueel beleidskader voor bedrijventerreinen en, zo ja, besteden ze hierin aandacht aan de planningsopgave, de herstructureringsopgave en de relatie tussen nieuwe en oude terreinen? Deze vragen met betrekking tot de gemeentelijke plannings- en programmeringspraktijk voor bedrijventerreinen staan in deze paragraaf centraal.

4.4.1 Beleidskader gemeenten

Een gemeentelijk beleidskader voor bedrijventerreinen is niet vanzelfsprekend. Van de 24 geïnterviewde gemeenten beschikken er zeven over een actueel beleidskader in de vorm van een gemeentelijke bedrijventerreinvisie (tabel 4.3). Grotere gemeenten hebben wat vaker een beleidskader dan kleinere gemeenten (respectie-

velijk vijf en twee van de twaalf gemeenten). Relevante verschillen naar landsdeel op dit punt zijn uit de interviews niet naar voren gekomen.

Vijftien gemeenten hebben geen eigen gemeentelijk beleidskader. Twaalf van die gemeenten, waaronder negen kleinere, maken gebruik van een regionale bedrijventerreinenvisie. Dat het veel kleinere gemeenten zijn die bij de regionale visie aanhaken, heeft er waarschijnlijk mee te maken dat de beleidsverantwoordelijkheid in die gemeenten is gekoppeld aan de functie van bedrijfscontactfunctionaris. Hierdoor hebben betrokkenen relatief weinig tijd voor beleidsontwikkeling. Voor zes gemeenten geldt dat zij zowel een gemeentelijk als een regionaal beleidskader gebruiken. Vijf gemeenten hebben geen van beide. Opvallend is dat het hierbij in vier van de vijf gevallen om grotere gemeenten gaat. Dit wil niet zeggen dat deze gemeenten maar wat doen; het betekent dat ze hun beleid in ieder geval niet formeel hebben vastgesteld en opgeschreven.

De onderzochte beleidsvisies, zowel de gemeentelijke als de regionale, richten zich vooral op de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Dit vanuit de gedachte dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen een stimulans vormt voor de regionaal-economische groei. Deze economische ambities zijn doorgaans slechts globaal aangeduid. De omvang van de planningsopgave is wel concreet en wordt over het algemeen vooral kwantitatief uitgewerkt.

Uit het onderzoek blijkt verder dat gemeenten (nog) relatief weinig aandacht hebben voor thema's die recent aandacht hebben gekregen bij de herijking van het nationale beleid voor bedrijventerreinen. De herstructureringsopgave komt in de onderzochte beleidskaders niet of slechts in globale termen aan de orde. Van afstemming tussen de potentiële capaciteit op bestaande bedrijventerreinen en de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen is nog nauwelijks sprake. Voor zover dit wel het geval is, lijkt dit eerder ingegeven door politieke prioriteiten dan door de locatiespecifieke planningsopgave.

4.4.2 Het ramen van de vraag

Ramingen van de toekomstige vraag zijn een belangrijke bouwsteen van het beleid voor bedrijventerreinen. Zij vormen immers de basis voor de planologische reservering van ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen. Veel gemeenten blijken hierbij terug te vallen op provinciale of regionale ramingen. Slechts zeven van de 24 geïnterviewde gemeenten hebben een eigen raming opgesteld. Drie gemeenten doen dit op basis van een model dat sterke overeenkomsten vertoont met de Bedrijfslocatiemonitor. Drie gemeenten baseren hun raming op trendextrapolatie. De resultaten van de telefonische enquête bevestigen dit beeld. Slechts één op de vier geënquêteerde gemeenten beschikt over een eigen raming. Grotere gemeenten stellen wat vaker een eigen raming op dan kleinere gemeenten. De helft van de telefonisch geënquêteerde gemeenten valt terug op een provinciale of regionale raming. De andere helft gebruikt vooral een combinatie van trendextrapolatie en informatie afkomstig uit bedrijfscontacten om de raming te maken, bijvoorbeeld door een enquête of door een analyse van de vraag van bedrijven die in aanmerking willen komen voor kavel op een nieuw bedrijventerrein.

Het hanteren van provinciale of regionale ramingen om de lokale vraag vast te stellen, draagt het gevaar in zich dat locatiespecifieke omstandigheden onderbelicht blijven. Omdat modelramingen voor een laag geografisch schaalniveau zoals de gemeente niet beschikbaar zijn, is een gebruikelijke werkwijze dat provincies de geraamde vraag naar areaal voor bedrijventerreinen voor hun grondgebied op basis van verdeelsleutels over de gemeenten verdelen. Een verdeelsleutel kan zijn het aandeel van een regio of gemeente in de provinciale uitgifte in het recente verleden, of het aandeel van een regio of gemeente in de provinciale werkgelegenheid.

Veel gemeenten die zich baseren op een provinciale of regionale raming, nemen ook de historische uitgifte en/of informatie uit bedrijfscontacten in hun beschouwing mee. Zo willen ze toetsen of de provinciale of regionale ramingen sporen met recente marktontwikkelingen in de eigen gemeente. Gezien de relatief hoge ramingen van provincies – alle provincies met uitzondering van Zeeland ramen hoger dan het hoogste scenario uit de BLM (CPB, 2005) – is dit vrijwel altijd het geval (zie ook Olden, 2007). Bijna zonder uitzondering gaan de provinciale ramingen uit van het model van hoge economische groei (Global Economy). Doordat provincies daar nog extra taakstellingen aan toevoegen, komen bijna alle provinciale ramingen hoger uit dan de maximale ramingen die het CPB (2005) heeft gemaakt met de BLM (Olden, 2007; Van Dinteren et al., 2007; Algemene Rekenkamer, 2008).⁴

Uit de interviews blijkt dat de methodiek van ramen op lokaal niveau niet transparant is. De uitkomsten staan centraal, zonder dat altijd duidelijk is welke onderliggende veronderstellingen hiervoor bepalend zijn geweest. Er is weinig aandacht voor effecten van beleid of voor locatiespecifieke omstandigheden. Dit geldt zowel voor gemeenten die gebruik maken van provinciale of regionale ramingen als voor gemeenten die beschikken over een eigen raming. In dit laatste geval is de raming vaak opgesteld door een externe adviseur en neemt de gemeente de raming over.

4.4.3 Marktonderzoek

Specifiek marktonderzoek dat het nut en de noodzaak van de feitelijke aanleg van bedrijventerreinen moet aantonen, komt onder gemeenten weinig voor. Slechts zes van de geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij marktonderzoek uitvoeren om de feitelijke aanleg van nieuwe bedrijventerreinen te onderbouwen. De resultaten van de telefonische enquête bevestigen dit (tabel 4.3). Minder dan één op de drie gemeenten geeft aan het nut en de noodzaak van nieuwe bedrijventerreinen te onderbouwen met een vorm van marktonderzoek. Meer dan de helft van de geënuquêteerde gemeenten baseert zich op de afgesproken planning en programmering of op de raming voor de langere termijn. Eerder kwam dit ook al naar voren in een aantal contra-expertises die STOGO uitvoerde voor het nut en de noodzaak van een aantal bedrijventerreinen (Olden, 2007).⁵

Uit de interviews en de enquêtes komt niet naar voren dat gemeenten die verschillen in ligging of omvang, ook verschillen in de mate waarin zij gebruik maken van marktonderzoek.

Gemeenten zien tijdens de bestemmingsplanprocedure vaak af van marktonderzoek omdat het moeilijk is te bepalen welke vraag naar bedrijventerreinen zal optreden op het moment dat er daadwerkelijk areaal voor bedrijventerreinen

Tabel 4.3

Hoe gemeenten nut en noodzaak voor nieuwe terreinen onderbouwen

Middel	Aantal gemeenten
Marktonderzoek	20
Bestaande planning en programmering/lange termijn raming	39
Recente uitgifte	2
WachtlIJst	2
Geen specifieke onderbouwing	1
Totaal	64

wordt uitgegeven. De gemiddelde tijd tussen de start van een bestemmingsplan-procedure en de eerste uitgifte van de grond bedraagt circa acht jaar.⁶ Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten, gezien de onzekerheid die onlosmakelijk is verbonden aan ramingen op deze termijn, bij de onderbouwing van hun bestemmingsplannen uitgaan van een hoge vraag. De redenering hierbij is dezelfde als bij het bepalen van de omvang van de ‘zachte’ plancapaciteit: de reservering van bedrijventerreinen in bijvoorbeeld een structuurvisie. In de bestemmingsplannen moet voldoende capaciteit aanwezig zijn om in iedere situatie voldoende aanbod aan bouwrijpe grond te kunnen garanderen. Gemeenten willen zo het risico uitsluiten dat onvoorziene omstandigheden leiden tot een tekort aan bouwrijpe grond. Deze benadering en de methode waarmee het nut en de noodzaak voor bedrijventerreinen worden onderbouwd, hebben tot gevolg dat de strategische ruimte-reserveringen voor de lange termijn min of meer automatisch worden omgezet in reserveringen in juridisch bindende bestemmingsplannen. Zonder dat vaststaat of er daadwerkelijk vraag zal zijn naar die grond, komt zo ook de vanuit flexibiliteit vereiste reservcapaciteit op de markt.

4.4.4 SER-ladder

Het toepassen van de SER-ladder vormt een belangrijk element in de voorstellen voor verbetering van de bedrijventerreinenplanning. De ‘SER-ladder’ werd in 1999 door de Sociaal-Economische Raad (SER) ingevoerd, in zijn rapport ‘Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid’. De SER-ladder schrijft voor dat de ruimte die al beschikbaar is gesteld of die door herstructurering voor bedrijven beschikbaar kan worden gemaakt, wordt gebruikt. Vervolgens is meervoudig ruimtegebruik een mogelijkheid om de ruimteproductiviteit te verhogen. Pas in laatste instantie is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. In 2008 (1 juli) besloot het kabinet de SER-ladder tot beleid te verheffen.

Om de SER-ladder te kunnen toepassen, hebben gemeenten niet alleen inzicht nodig in het potentiële aanbod aan grond, maar ook in het potentiële aanbod op de markt voor bedrijfsruimten. Bestaande bedrijventerreinen zijn immers geheel uitgegeven aan bedrijven die er voor eigen gebruik een bedrijfspand hebben laten bouwen. Het potentiële aanbod op bestaande bedrijventerreinen bestaat hierdoor niet alleen uit braakliggende grond, maar ook uit vrijgekomen vastgoed van bedrijven die hun activiteiten op het terrein hebben beëindigd, door verhuizing of anderszins. Bij het bestaande aanbod aan bedrijfsruimten is de courantheid van het vastgoed een belangrijk aandachtspunt. Hierbij is aan de orde in hoeverre omvang, indeling en uitstraling van een pand passen bij het programma van eisen van ondernemers die op zoek zijn naar huisvesting voor hun bedrijf.

Grotere gemeenten lijken de SER-ladder wat vaker toe te passen dan kleinere gemeenten.

Het vaststellen van de potentiële ruimtewinst op bestaande bedrijventerreinen is een belangrijk onderdeel bij het succesvol toepassen van de SER-ladder. Uit de door het PBL uitgevoerde enquêtes blijkt dat de 42 van de 64 gemeenten de SER-ladder zeggen toe te passen, maar dat dit niet heeft geleid tot (substantiële) ruimtewinst.⁷ Slechts zestien gemeenten geven aan dat het toepassen van de SER-ladder heeft geleid tot een kleinere planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen.

Hoe serieus de ruimtewinst is vastgesteld, is op basis van de interviews en de enquêtes niet te beoordelen. Uit de persoonlijke interviews bleek wel dat de geboekte ruimtewinst marginaal was ten opzichte van de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen. De schattingen van de ruimtewinst zijn vaak gebaseerd op globale ervaringen elders.

Uit de interviews komt bovendien naar voren dat gemeenten zich bij het toepassen van de SER-ladder primair richten op het potentiële aanbod van bouwrijpe grond op bestaande bedrijventerreinen. Hierbij kan het gaan om het benutten van braakliggende kavels of om de herverkaveling van grootschalige, in onbruik geraakte kavels. Het beschikbare en in de toekomst vrijkomende aanbod op de markt voor bedrijfsruimten blijft daarbij grotendeels buiten beschouwing.

Daarnaast blijken gemeenten de potentiële winst op bestaande bedrijventerreinen laag in te schatten, vanwege de hoge kosten die zijn verbonden aan het weer op de markt brengen van te herontwikkelen locaties.

Hergebruik van bestaande bedrijfsruimten vinden gemeenten primair de verantwoordelijkheid van de eigenaren van het betreffende vastgoed en van makelaars. In de ogen van de geïnterviewde gemeenten is bovendien geen sprake van problematische leegstand in bestaande bedrijfsgebouwen. Het feit dat een groot deel van de panden niet leegstaat, betekent echter niet dat het gebruik van deze panden ook in overeenstemming is met de oorspronkelijke bestemming van de betreffende panden of dat er sprake is van volledig hergebruik. Meer inzicht op dit punt is daarom gewenst.

4.5 Ontwikkeling van nieuwe terreinen

Om een plan voor een nieuw bedrijventerreinterrein in een bestemmingsplan te kunnen vastleggen, is het nodig dat gemeenten het nut en de noodzaak van zo'n plan onderbouwen (de ruimtelijke onderbouwing). Gezien de regelmatig terugkerende discussies bij de besluitvorming over de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen is het de vraag hoe die onderbouwing plaatsvindt: op basis van de eerdere planning en programmering, historische uitgifte, een ramingsmodel, een marktonderzoek of wachtlijsten.

Ook bij deze vraag hebben we gemeenten gevraagd of zij de ontwikkeling van nieuwe terreinen hebben afgewogen tegen de door herstructurering vrijkomende capaciteit. Specifieke aandacht besteden we daarbij aan de rol van de gemeenten. Kiest de gemeente bewust voor een actief grondbeleid? Welke rol kunnen projectontwikkelaars en beleggers volgens de gemeenten op de markt voor bedrijven-

terreinen vervullen? In hoeverre is het systeem van gemeentefinanciën van invloed op de reservering van grond voor bedrijventerreinen?

4.5.1 Publieke versus private grondontwikkeling

De aanleg van nieuwe bedrijventerreinen is in Nederland vooral een gemeentelijke aangelegenheid. De VROM-raad (2006) en de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008) adviseren echter een grotere betrokkenheid van private partijen bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. De private betrokkenheid zou de kwaliteit van terreinen (hoe dan ook gedefinieerd) ten goede komen en meer garanties bieden voor onderhoud en beheer.

Hierbij is het van belang onderscheid te maken in het soort private partijen – ontwikkelaars of beleggers – en de tijdshorizon die zij hanteren. Ontwikkelaars zijn vooral gericht op de realisatie van projecten en hebben belang bij een hoge omloopsnelheid van bedrijventerreinen. De kwaliteit en de duurzaamheid van het bedrijfspand zijn voor hen alleen interessant voor zover de koper – de eindgebruiker – dit relevant vindt. Dit hangt overigens ook weer samen met de vraag-aanbodverhouding. Als het aanbod klein is en de vraag groot, dan hebben eindgebruikers minder te kiezen. In tegenstelling tot de ontwikkelaars, hebben beleggers, als eigenaar, wel een direct belang bij waardebehoud van het vastgoed op lange termijn. Het vastgoed dat ze exploiteren, moet niet alleen aantrekkelijk zijn voor de huidige maar ook voor de toekomstige gebruikers. Zij streven daarom naar waardevastheid van de bedrijfspanden.

Van de 24 geïnterviewde gemeenten kiezen er 21 bewust voor een publieke grondexploitatie op nieuwe bedrijventerreinen. De gemeenten erkennen weliswaar dat het inschakelen van private partijen voordelen heeft, maar zijn van mening dat een publieke exploitatie meer sturingsmogelijkheden oplevert. Daarnaast constateert een aantal gemeenten dat marktpartijen geen belangstelling hebben voor de ontwikkeling van volledige terreinen, omdat het financiële resultaat van de grondexploitatie voor hen niet aantrekkelijk is.

Die gemeenten waar de ontwikkeling van bedrijventerreinen wel in private handen is, hebben hier overigens niet bewust voor gekozen. De private partijen hadden in deze gevallen de grond op de locatie van het bedrijventerrein al verworven en raakten daarmee automatisch betrokken bij de ontwikkeling van het terrein. De private ontwikkeling verloopt dan grotendeels op dezelfde wijze als bij gemeenten: de private partijen ontwikkelen bouwrijpe kavels voor de eigenaar-gebruikers, die hun eigen bedrijfspand realiseren.

Voor zover er in andere gemeenten sprake is van private ontwikkeling, vindt deze plaats op door de gemeente uitgegeven kavels. Voorbeelden hiervan zijn de realisatie van logistiek vastgoed en van bedrijfsverzamelgebouwen.

4.5.2 Grondprijzen

Het gronduitgiftebeleid en het daaraan gekoppelde grondprijnsbeleid van gemeenten spelen een belangrijke rol bij de huidige ontwikkeling van bedrijventerreinen. De relatief lage grondprijzen vormen volgens velen een knelpunt bij de verdere verzakelijking van de markt voor bedrijventerreinen. Zij zouden de vraag naar bouwrijpe grond op nieuwe bedrijventerreinen stimuleren en prikkels voor herstructurering op bestaande bedrijventerreinen wegnemen (THB, 2008; Van Dinteren, 2008).

Betrouwbare gegevens over de prijzen van bedrijventerreinen zijn schaars. Gemeenten stellen deze vaak vast in niet-openbare nota's. De grondslag voor de prijsvorming is daarom moeilijk te achterhalen. IBIS geeft informatie over de maximum- en minimumvraagprijzen. Hierbij moet er wel rekening mee worden gehouden dat tijdens de onderhandelingen de prijzen worden bijgesteld. Bovendien wordt veel geregeld via aanvullende voorwaarden, die een waarde vertegenwoordigen die niet in de prijs is terug te zien (Segeren, 2007).

In de afgelopen tien jaar hebben gemeenten meer oog gekregen voor de marktwaarde van bedrijventerreinen. Uit de gegevens van IBIS blijkt bijvoorbeeld dat de gemiddeld gewogen maximale vraagprijs voor bouwrijpe grond op bedrijventerreinen in Nederland in 2006 104 euro per vierkante meter bedroeg.⁸ Ten opzichte van 1997 is dit, gecorrigeerd voor inflatie, een stijging van gemiddeld 60% (Olden, 2007). Toch lijkt deze prijsstijging niet of nauwelijks invloed te hebben gehad op de uitgifte van grond voor bedrijventerreinen. Dit komt doordat voor de meeste bedrijven de vraag naar bedrijventerreinen niet erg gevoelig is voor verschillen in de grondprijzen – de zogenaamde prijselasticiteit van de vraag naar grond – (CPB, 1999; Louw et al., 2004). De grondkosten maken immers maar een beperkt deel uit van de totale investeringen die een bedrijf moet maken om zijn productie te verplaatsen. De verhoging van de grondprijzen op bedrijventerreinen is waarschijnlijk eerder het gevolg van een ander grondprijsbeleid dat gemeenten zijn gaan voeren, dan van een stijging van de waarde van het onroerend goed.

In de enquête hebben we gemeenten gevraagd naar de wijze waarop ze de grondprijs bepalen. Voor het berekenen van grondprijzen zeggen gemeenten vaak gebruik te maken van de residuele grondwaardemethode. Deze residuele prijs van grond voor commercieel vastgoed ontstaat door de opbrengsten van de grond te verminderen met de kosten van het realiseren van het vastgoed, zoals de bouwkosten en de kosten van bouw- en woonrijp maken. In het geval van bedrijventerreinen blijken gemeenten de grondprijs echter zelden residueel te bepalen. Dit blijkt uit zowel de interviews als de enquête (tabel 4.4). Van de 24 geïnterviewde gemeenten geven twee gemeenten aan de prijzen residueel te bepalen; van de 64 geënquêteerde gemeenten zijn dit er zes. Een van de redenen om voor bedrijventerreinen geen residuele prijzen te bepalen, is dat bedrijfsruimten geen eenduidig vast te stellen marktwaarde hebben. Bedrijfsruimte is vaak specifiek toegesneden op de vraag van de gebruiker, en hierdoor niet courant (Louw et al., 2004: 111). Daarnaast, en minstens zo belangrijk, geldt het argument dat gemeenten zich niet uit de markt willen prijzen. Om de kosten voor het bedrijfsleven zo laag mogelijk te houden waren de grondproductiekosten lang uitgangspunt voor de grondprijzen. Soms verkochten gemeenten zelfs onder de kostprijs (CPB, 1999). Tegenwoordig bepalen veel gemeenten (47 van de geënquêteerde 64 gemeenten) de grondprijzen comparatief; ze stemmen de prijs af op de prijs die de buurgemeenten voor hun grond vragen. Omdat gemeenten concurrenten zijn bij het aantrekken van nieuwe bedrijventerreinen, is het waarschijnlijk dat de grondprijs hierdoor zakt.

Van de 64 onderzochte gemeenten zijn vijftig (78%) van mening dat een grondprijsverhoging, zoals de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008) voorstelt, haalbaar is en niet tot vraaguitval zal leiden. Eenenvertig gemeenten geven hierbij aan dat zo'n verhoging wel in regionaal verband moet worden afgesproken,

Tabel 4.4

Hoe gemeenten de grondprijs van bedrijventerreinen bepalen

Methode	Aantal gemeenten
Residueel	6
Comparatief	47
Kostprijs	7
Overig	4
Totaal	64

om de onderlinge concurrentieverhoudingen in stand te houden. Initiatieven om te komen tot dergelijke regionale afspraken zijn er echter nauwelijks.

4.5.3 Financiële motieven voor de aanleg van nieuwe terreinen

De huidige financiële structuur van gemeenten zou, zo wordt vaak verondersteld, prikkels bevatten die bedrijventerreinenontwikkeling stimuleren. Om die reden hebben we gemeenten gevraagd naar hun financiële motieven om nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen.

Uit onze interviews komt niet naar voren dat financieel gewin een motief is om bedrijventerreinen aan te leggen. Het omgekeerde is eerder het geval. In grote gemeenten kunnen de druk op de woningmarkt en de daaraan gekoppelde hoge grondprijzen aanleiding zijn om bestaande plannen voor nieuwe bedrijventerreinen te heroverwegen. Wel komt uit de interviews naar voren dat gemeenten bij de afweging tussen het aanleggen van een nieuw bedrijventerrein en het herontwikkelen van een bestaand vanuit financiële motieven bijna altijd kiezen voor de ontwikkeling van nieuwe terreinen.

Inzicht in de relatie tussen bedrijventerreinenontwikkeling en de gemeentelijke financiën kan duidelijk maken of gemeentelijke groeistrategieën al dan niet vanuit financieel oogpunt gerechtvaardigd worden. We besteden hierbij aandacht aan verschillende gemeentelijke inkomsten: de uitkering uit het gemeentefonds, de Onroerend Zaakbelasting (OZB) en de inkomsten uit grondverkoop. Bij de uitkering van het Gemeentefonds wordt uitgegaan van verschillen in uitgavenbehoeften en verschillen in inkomstencapaciteit tussen gemeenten. Hierbij is het zogenaamde derde aspiratieniveau leidend: bij een gelijke belastingdruk moeten gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen aanbieden. Objectieve kostenverschillen door demografische (bijvoorbeeld het aandeel ouderen), fysieke (bijvoorbeeld bodemstructuur) en sociaal-economische factoren worden hierbij in de beschouwing betrokken. Naast de kostenverschillen zijn de verschillen in de eigen inkomstencapaciteit van gemeenten van belang. Om de hoogte van de uitkering en de verdeling onder gemeenten te bepalen, worden 58 maatstaven gehanteerd (BZK, 2008). Slechts een aantal daarvan is hier relevant. In de eerste plaats is dat de hoogte van de OZB-inkomsten. Hoe hoger de OZB-inkomsten van een gemeente, hoe lager de uitkering uit het Gemeentefonds (Wassenaar, 2005; Rob & Rfv, 2008). De WOZ-waarde voor niet-woningen telt mee voor 70%.⁹

In de tweede plaats is dat het aantal bedrijfsvestigingen (maatstaf 38 en 38a). Hoe meer bedrijfsvestigingen in een gemeente, hoe hoger de uitkering uit het Gemeentefonds. De financiële effecten die de ontwikkeling van bedrijventerreinen in een specifieke gemeente op deze maatstaf heeft, zijn echter nauwelijks te meten.

Criteria	Aantal keer genoemd
Achterstallig onderhoud en beheer	53
Leegstand/verouderd vastgoed	35
Verkeersproblemen	25
Aard van de gevestigde bedrijvigheid	15
Leeftijd	10
Gebrek aan economische dynamiek	10
Beeldkwaliteit	8
Extensief ruimtegebruik	8
Kwaliteit ondergrondse infrastructuur	4
Overige	5

Op de uitkering aan een gemeente zijn immers ook verschillen tussen gemeenten in kostenstructuur van invloed. Het aantal bedrijfsvestigingen in een gemeente lijkt overigens slechts een kleine invloed te hebben op de uitkering uit het Gemeentefonds. Het gewicht van deze maatstaf in relatie tot andere is namelijk beperkt. Gelet op de systematiek van de Financiële Verhoudingswet moeten bovendien de meerkosten van nieuwe bedrijventerreinen worden meegenomen, zoals onderhoud en kosten in verband met de openbare orde en veiligheid. De ontwikkeling van bedrijventerreinen heeft ook invloed op andere maatstaven, zoals het aantal inwoners (maatstaf 2) en het oppervlakte van de bebouwing (maatstaf 21). Maar ook dan gelden kostendekking en de verwaarloosbare doorwerking van de maatstaf als uitgangspunt voor de uitkering uit het Gemeentefonds.

Het geld dat gemeenten verdienen met grondexploitaties, wordt niet meegenomen bij de uitkering uit het Gemeentefonds. Met andere woorden: gemeenten die veel verdienen met hun actief grondbeleid, worden hiervoor niet gekort. Hiermee vallen de inkomsten uit grondexploitaties buiten de systematiek van het derde aspiratieniveau (Marlet, 2003). Gemeenten kunnen hun grondbeleid dus vrijelijk gebruiken om hun vaste inkomsten aan te vullen. Onderzoek op basis van CBS-cijfers suggereert dat gemeenten behoorlijk aan grondexploitaties verdienen, al is onbekend uit wat voor soort grondexploitaties deze inkomsten precies komen (Korthals Altes, 2008). Voor bedrijventerreinen zijn de winsten op de grondexploitatie aanzienlijk lager dan voor functies als woningen, kantoren en winkels. Alles overziend zijn er geen harde bewijzen dat gemeenten hun bedrijventerreinen als melkkoe gebruiken.

4.6 Herstructurering van bestaande bedrijventerreinen

Veroudering van bedrijventerreinen is een probleem dat in de meeste gemeenten in meer of mindere mate voorkomt. Van de 24 geïnterviewde gemeenten geven er 21 aan dat een deel van het areaal bedrijventerreinen op hun grondgebied is verouderd; 52 van de 64 geënquêteerde gemeenten doen hetzelfde. Maar waarom bestempelen de gemeenten deze bedrijventerreinen als verouderd? Welke concrete plannen voor herstructurering hebben gemeenten en waarop baseren ze de

Tabel 4.6

Hoe gemeenten herstructurering van bedrijventerreinen financieren

Methode	Aantal gemeenten
Subsidies hogere overheden	36
Algemene gemeentelijke middelen (raadskrediet)	34
Ruimte voor kostendragers	11
Fondsvorming	7
Reserve grondbedrijf	1
Reductie kosten	3
Hogere grondprijs	0
Regionale verevening	0

keuze voor hun herstructureringsstrategie (revitaliseren, herprofilen of transformeren)? Hoe financieren zij deze herstructureringsplannen?

4.6.1 Veroudering van bedrijventerreinen

Op basis van de interviews is het niet goed mogelijk vast te stellen hoe groot het exacte areaal verouderde bedrijventerreinen is. De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008) stelde al dat er geen eenduidige criteria zijn om veroudering af te bakenen (zie ook hoofdstuk 1). Ons onderzoek bevestigt dit. De enquêtes laten zien dat gemeenten zeer uiteenlopende criteria hanteren om vast te stellen of een terrein wel of niet verouderd is (tabel 4.5).

Verreweg de meeste gemeenten noemen de aanwezigheid van achterstallig onderhoud en beheer als criterium voor veroudering. Ongeveer de helft van de geënquêteerde gemeenten baseert de veroudering mede op de omvang van de leegstand of de aanwezigheid van relatief veel verouderd vastgoed. Daarnaast hanteert 40% van de geënquêteerde gemeenten de aanwezigheid van verkeersproblemen als een criterium voor veroudering.

Op grond van de interviews kunnen we constateren dat gemeenten de verouderde terreinen eerder selecteren op gevoel en op signalen van ondernemers dan dat er sprake is van een grondige analyse van knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen. Weliswaar houden veel gemeenten in de praktijk terreinscans, maar hierbij blijft meestal onderbelicht wat de gesignaleerde knelpunten betekenen voor het bedrijfseconomisch functioneren van de op het terrein gevestigde bedrijven. Hierdoor is niet duidelijk in hoeverre oudere bedrijventerreinen nog voldoen als vestigingsplaats voor het bedrijfsleven. Klachten van ondernemers lijken zich over het algemeen te richten op de openbare ruimte, in het bijzonder zaken als bereikbaarheid, parkeercapaciteit en de sociale veiligheid.

Herstructurering van bedrijventerreinen is een thema dat bij veel gemeenten speelt. Zo geven 52 gemeenten in de telefonische enquête aan te maken te hebben met verouderde terreinen; 46 daarvan beschikken over concrete plannen met zicht op uitvoering. Doordat gemeenten niet voldoende inzicht hebben in de veroudering en de gevolgen daarvan voor het functioneren van de op het terrein gevestigde bedrijven, is niet goed vast te stellen in hoeverre de aanpak die zij nu bij herstructurering kiezen een daadwerkelijke oplossing voor de problemen biedt. Hierdoor is ook niet zeker of op de terreinen waar de herstructurering volgens de IBIS-registratie is afgerond, geen problemen meer voorkomen. Wel bevestigen de interviews de bevindingen van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen

(2008) dat het areaal verouderde bedrijventerreinen veel minder groot is dan uit IBIS naar voren komt.¹⁰ Hier speelt strategisch gedrag mogelijk een rol: als verouderd te boek staande terreinen komen wellicht eerder in aanmerking voor herstructureringsubsidies van rijk en provincie.

4.6.2 Financiering van de herstructurering

De geïnterviewde en geënkquêteerde gemeenten financieren de herstructureringsopgave vaak met subsidies van het rijk, provincies en, indien van toepassing, de Europese Gemeenschap (tabel 4.6). Van een structurele financiering is geen sprake; gemeenten richten zich hoofdzakelijk op het cofinancieren van subsidies van hogere overheden. Slechts één op de acht geënkquêteerde gemeenten heeft vanuit een gemeentelijk programma structureel geld vrijgemaakt voor de financiering van de herstructureringsopgave. Hierbij ligt het accent op fondsvorming. Slechts één geënkquêteerde gemeente zegt geld uit het grondbedrijf te reserveren voor de financiering van de herstructureringsopgave.

De voortgang van de herstructurering wordt zo in sterke mate bepaald door de beschikbaarheid van subsidies van rijk en provincies. De eisen die aan deze subsidies worden gesteld, beperken de mogelijkheden voor gemeenten om zo toe te passen. Aangezien de subsidieregelingen zich vooral richten op publieke investeringen, is het bijvoorbeeld gemakkelijker subsidie te verwerven voor revitalisering van het openbare gebied dan voor de verdergaande vormen van herstructurering.

Regionale verevening is een instrument voor de financiering van herstructurering dat gemeenten nauwelijks of niet gebruiken. Regionale verevening is een specifieke vorm van regionaal grondbeleid waarbij een positief saldo van een plan in de ene gemeente (bij bijvoorbeeld een uitbreidingslocatie) wordt aangewend om een negatief saldo (bij bijvoorbeeld een herstructureringslocatie) in een gemeente elders in de regio te dekken. Wel komt uit de interviews naar voren dat een aantal gemeenten de winst op de grondexploitatie van nieuwe bedrijventerreinen inzet voor andere functies, zoals groenvoorzieningen in woongebieden. Dit is bijvoorbeeld het geval als het bedrijventerrein deel uitmaakt van een grotere gebiedsexploitatie.

Verder geeft geen van de geënkquêteerde gemeenten aan de grondprijzen te hebben verhoogd om de herstructurering te financieren. Waarschijnlijk durven gemeenten niet als eerste hun grondprijzen te verhogen en wachten ze op regionale initiatieven hiertoe. Ook financiert slechts één op zes geënkquêteerde gemeenten herstructureringsplannen met kostendragers uit het vastgoedprogramma door een deel van het terrein te bestemmen voor woningbouw, kantoren of winkels. Dit komt doordat de meeste gemeenten ervoor kiezen het areaal aan bedrijventerreinen in stand te houden. Transformatie is in slechts zes van 24 geïnterviewde gemeenten aan de orde. De gedachte dat bedrijventerreinen schaars zijn, speelt hierbij een rol.

Vanuit de relatief beperkte middelen die gemeenten voor de herstructureringsopgave ter beschikking staan, is de keuze voor revitalisering van de openbare ruimte een logische stap. De kosten voor herontwikkeling van verouderd vastgoed zijn immers aanzienlijk hoger (THB, 2008). De interviews laten zien dat de gemeenten

terughoudend zijn met de zwaardere vormen van herstructurering. Verwerven van grond en verouderd vastgoed is niet populair bij gemeenten, vanwege de hoge kosten en de hieraan verbonden risico's. De enquêtes bevestigen dit beeld. Van de geënquêteerde gemeenten zegt minder dan een kwart op de oudere bedrijventerreinen een actief grondbeleid te voeren; dit zijn overwegend de grotere gemeenten. Van deze 'grotere' gemeenten investeert één op de drie gemeenten risico-dragend in bestaande bedrijventerreinen, terwijl van de 'kleinere' gemeenten één op de tien dit doet.

De ontwikkelingsaanpak bij herstructurering van bedrijventerreinen is het spiegelbeeld van die bij nieuwe bedrijventerreinen. De overheersende opvatting onder de geïnterviewde en geënquêteerde gemeenten is dat het primair de verantwoordelijkheid is van projectontwikkelaars om grond en gebouwen op bestaande bedrijventerreinen te verwerven. De omvang van de investeringskosten, de risico's en de in verhouding tot de kosten relatief lage opbrengsten zijn hiervoor de belangrijkste motieven.

Voor projectontwikkelaars is investeren echter alleen aantrekkelijk, als er sprake is van zodanige (gedeeltelijke) herprofilering en/of transformatie dat er voldoende opbrengsten zijn om de kosten te kunnen dragen. Zware revitalisering van een bestaand bedrijventerrein is veel minder aantrekkelijk. Deze vorm van herstructurering zal, gezien de relatief lage grondprijzen op nieuwe bedrijventerreinen, binnen de huidige marktverhoudingen zelden kostendekkend zijn. Marktpartijen die grond verwerven op bestaande bedrijventerreinen, zullen daarom vaak aandringen op functiewijziging.

4.7 Regionale samenwerking

In de discussies over een andere aanpak van de planning van bedrijventerreinen bestaat brede consensus over de noodzakelijke versterking van de intergemeentelijke samenwerking (VROM-raad 2006; THB 2008; Van Dinteren 2008). Toch komt deze regionale samenwerking in de praktijk maar moeizaam van de grond. Als het gaat om de planning van bedrijventerreinen, zijn de eerste stappen inmiddels gezet. Twintig van de 24 geïnterviewde gemeenten participeren in een vorm van regionaal bedrijventerreinenoverleg. De regionale afspraken die in dit kader worden gemaakt, hebben vooral betrekking op de strategische reserveringen van ruimte op de lange termijn; deze worden vastgelegd in regionale bedrijventerreinvisies. Doordat de strategische reserveringen ook in de regionale visies meestal ruim zijn, passen de gemeentelijke ambities bijna altijd in het regionale programma. Hierdoor is er nauwelijks sprake van afstemming en van regionale prioritering van gemeentelijke plannen. Van afspraken over fasering in de tijd (regionale programmering) is binnen zo'n regionaal bedrijventerreinenoverleg geen sprake. Bovendien zijn er geen sancties als een gemeente van de afgesproken regionale programmering afwijkt. Individuele gemeenten bepalen zelf of en wanneer ze gereserveerde terreinen ontwikkelen. Dit kan ertoe leiden dat zij sneller of meer bedrijventerreinen ontwikkelen dan volgens de regionale programmering aan de orde is. Ook het omgekeerde is mogelijk. In afwijking van de regionale afspraken kan een gemeente zonder

sancties besluiten een gepland terrein niet aan te leggen. Er is op dit punt ook geen duidelijk verschil tussen regio's die een formele WGR+-status¹¹ hebben en gemeenten die informeel samenwerken. In beide gevallen hebben de regio's weinig of geen bevoegdheden om corrigerend op te treden.

Regionaal grondprijnsbeleid staat bij de geïnterviewde gemeenten nog in de kinderschoenen. Voor zover er initiatieven zijn op dit punt, gaat het vooral om eerste verkenningen. We zagen hiervoor al dat de geïnterviewde gemeenten geen gebruik maken van regionale verevening om hun herstructureringsopgave te financieren. Voor zover er ideeën bestaan om te komen tot verevening, hebben deze betrekking op verevening binnen de eigen gemeente. Gemeenten vinden verevening vooral een complexe aangelegenheid, zo blijkt uit de interviews, en zijn niet bereid de opbrengsten en de kosten met de buurgemeenten te delen. Daarnaast is er soms geen financiële ruimte voor verevening, omdat gemeenten de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen al verevenen met verliesgevende locaties voor andere functies.

Ook de stap naar een regionale ontwikkelingsmaatschappij, die verantwoordelijk is voor zowel de ontwikkeling van nieuwe als voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, staat nog in de kinderschoenen. Voor zover op dit punt vorderingen zijn geboekt, is dit het resultaat van provinciale initiatieven zoals bij de Brabantse Herstructureringsmaatschappij (BHB) en de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) i.o. Initiatieven van samenwerkende gemeenten op dit punt zijn nog schaars. Eén regio heeft de oprichting van een regionale ontwikkelingsmaatschappij in studie.

Overigens komen regelmatig samenwerkingsverbanden voor tussen twee of drie gemeenten, die zijn gericht op het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen. Voorbeelden bij de geïnterviewde gemeenten zijn bijvoorbeeld Omala NV – een samenwerkingsverband van Almere, Lelystad en Lelystad airport dat is gericht op de ontwikkeling van het luchthaventerrein –, de ontwikkelingsmaatschappij voor Carnisselanden – die de exploitatie van het bedrijventerrein Vaanpark in Barendrecht voor zijn rekening neemt –, het bedrijf HarnaschPolder – een samenwerkingsverband van de gemeenten Midden-Delfland, Delft en Den Haag voor de ontwikkeling van gelijknamige bedrijventerrein langs de A4 – en de regionale ontwikkelingsmaatschappij ROM-S – een samenwerkingsverband van acht gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden dat zich onder meer richt op de ontwikkeling van Schelluinen-West, een logistiek bedrijventerrein nabij Gorinchem.¹²

4.8 Conclusies

De verwachting dat gemeenten hun beleid afstemmen op locatiespecifieke omstandigheden, is in ons onderzoek niet bevestigd. Het bedrijventerreinenbeleid van gemeenten blijkt weinig te verschillen. Alle gemeenten richten zich vooral op de aanleg van nieuwe terreinen: geven ze grond uit voor een bedrijventerrein, dan reserveren ze direct weer nieuw terrein, om de voorraad bouwrijpe grond op peil te houden.

Bovendien geven de meeste gemeenten het beleid voor bedrijventerreinen zo vorm dat de kans groot is dat er zelfs overschotten aan nieuwe terreinen ontstaan

en dat de herstructureringsopgave beperkt wordt opgepakt. Van een op de actuele vraag afgestemde programmering is nauwelijks sprake. Gemeenten kiezen voor zekerheid en baseren zich bij het onderbouwen van het nut en de noodzaak van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen vooral op de ruime strategische reserveringen voor de lange termijn, waarbij ze bovendien uitgaan van een hoge economische groei. Marktonderzoek als onderbouwing van het nut en de noodzaak voor bedrijventerreinen wordt nog weinig toegepast bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen.

Er is nog weinig regionale samenwerking ten aanzien van de bedrijventerreinen. Hoewel regionaal planningsoverleg inmiddels bijna overal gemeengoed is, beperkt dit zich vooral tot de strategische reserveringen voor de langere termijn. Van afspraken over fasering in de tijd is geen sprake. Gemeenten binden zich bovendien niet aan de afspraken die zij maken in het regionaal planningsoverleg. En de regionale organen hebben onvoldoende bevoegdheden om sanctionerend op te treden als gemeenten afwijken van de afspraken.

De huidige praktijk is een slechte voedingsbodem voor een succesvolle toepassing van de SER-ladder. Herstructurering van bestaande en de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen zijn nog grotendeels gescheiden trajecten. Veel gemeenten veronderstellen dat herstructurering niet of nauwelijks ruimtewinst oplevert. Gesteund door ramingen die nog een forse uitbreidingsvraag laten zien, is de conclusie snel getrokken dat herstructurering geen substantiële bijdrage levert aan het reduceren van de ruimteclaims voor nieuwe bedrijventerreinen.

Bij de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen is nog nauwelijks sprake van een systematische analyse van de problemen die op die terreinen spelen en de bijhorende oplossingen. Hierdoor is ook niet zeker of gemeenten die een sterk accent leggen op de revitalisering van de openbare ruimte, wel de juiste oplossing bieden.

Wel is duidelijk dat de financiering van de herstructureringsopgave geen hoge politieke prioriteit heeft. Structurele budgetten om de herstructurering aan te pakken zijn er nergens; de meeste gemeenten beperken zich tot het verplichte cofinancieren van subsidies van hogere overheden. Bovendien is de bereidheid laag om een deel van de financiering te regelen via verdergaande vormen van regionale samenwerking, zoals regionaal grondprijnsbeleid, regionale verevening of het oprichten van een regionale ontwikkelingsmaatschappij.

Gemeenten blijken twee fundamenteel verschillende modellen voor herstructurering te hanteren: de publieke ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en de private herontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen. Deze keuze vormt een complicerende factor bij het afstemmen van oud en nieuw. Zolang gemeenten geen consequenties trekken voor de eigen rol op de markt voor nieuwe bedrijventerreinen en blijven inzetten op de noodzaak van een ruim aanbod aan bouwrijpe grond, zal private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen geen grote vlucht nemen.

Het grondbeleid voor bedrijventerreinen is niet erg restrictief. Dat zien we ook terug in de grondprijzen. Hoewel de vraagprijzen voor bouwrijpe grond op bedrijventerreinen in Nederland tussen 1997 en 2006 fors zijn gestegen – gecorrigeerd voor met 60% tot 104 euro per vierkante meter in 2006, hebben deze prijsstijgingen

niet of nauwelijks invloed gehad op de uitgifte van grond. Dit komt doordat voor de meeste bedrijven de vraag naar bedrijventerreinen niet zo gevoelig is voor verschillen in de grondprijzen –de zogenaamde prijselasticiteit van de vraag naar grond. De grondkosten maken immers maar een beperkt deel uit van de totale investeringen die een bedrijf moet maken om zijn productie te verplaatsen.

In tegenstelling tot de markt voor woningbouw gebruiken gemeenten bij bedrijventerreinen niet de residuele waardemethode om de waarde van de grond te bepalen. Bedrijfsruimten hebben geen eenduidig vast te stellen marktwaarde, maar zijn vaak specifiek toegesneden op de vraag van de gebruiker en hierdoor niet courant. Bovendien willen gemeenten zich niet uit de markt prijzen. Tegenwoordig bepalen veel gemeenten de grondprijzen voor bedrijventerreinen daarom comparatief: afgestemd op de prijs die de buurgemeenten vragen. Omdat gemeenten concurrenten zijn bij het aantrekken van nieuwe bedrijventerreinen, is het waarschijnlijk dat een prijsdrukkend effect optreedt.

Noten

- 1) De opname is berekend door een schatting te maken van de hoeveelheid bedrijfsruimte die is gerealiseerd op de in de periode 1997 – 2006 uitgegeven bedrijventerreinen. Hierbij is ervan uitgegaan dat op 1 hectare bedrijventerrein gemiddeld 6.000 m² b.v.o. bedrijfsruimte is gerealiseerd. De op deze wijze gerealiseerde bedrijfsruimte is opgeteld bij de in dezelfde periode gerealiseerde opname op de markt voor bedrijfsruimten volgens gegevens van DTZ- Zadelhoff.
- 2) Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6.
- 3) Het restrictieve beleid van de provincies voor het Groene Hart zou hierbij een rol kunnen spelen
- 4) Alleen de provincie Zeeland vormt een uitzondering.
- 5) Het ging om de nut-en-noodzaakdiscussie van Moerdijkse Hoek, regionaal bedrijventerrein Hoeksche Waard, regionaal bedrijventerrein Apeldoorn-Zuid, regionaal bedrijventerrein Woerden en regionaal bedrijventerrein Gnephoek in de Oude Rijnzone.
- 6) De tijd die nodig is voor het verwerven van de grond, is in sterke mate bepalend voor deze termijn.
- 7) Het begrip SER-ladder is in de enquête niet gebruikt. We hebben gevraagd naar het principe waarbij mogelijke ruimtewinst op bestaande terreinen wordt afgewogen tegen de uitbreiding van het bedrijventerreinenareaal.
- 8) De berekening van de gemiddeld gewogen grondprijs is gebaseerd op het gemiddelde van de maximum- en minimumgrondprijs uit IBIS. Wegingsfactor is de oppervlakte nog uitgeefbare grond. Als er twee terreinen zijn met respectievelijk 10 hectare en 5 hectare beschikbaar voor een prijs van gemiddeld respectievelijk €150,- per m² en € 100,- per m² is de gemiddeld gewogen grondprijs $(10 * €150 + 5 * € 100 \text{ gedeeld door } 15) = € 133,- \text{ per m}^2$.
- 9) Voor woningen is dit 80%. Bij de intrede van de Financiële Verhoudingenwet in 1997 is voor dit onderscheid gekozen omdat met name industriegemeenten overtuigend wisten te beargumenteren dat zij hogere kosten maken en dus minder op hun uitkering dienen te worden gekort.
- 10) In IBIS 2008 is de definitie van veroudering aangescherpt. In de IBIS registratie per 1-1-2008 is het areaal verouderde bedrijventerreinen ook aanzienlijk minder dan in voorafgaande jaren.
- 11) Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Deze stelt twee of meer gemeenten in staat – het kan ook opgelegd worden – een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten. De ‘+’ suggereert een verdergaande samenwerking.
- 12) Het ROM-S richt zich niet alleen op het ontwikkelen van bedrijventerreinen, maar heeft een breder aandachtsveld: het realiseren van een kwaliteitsverbetering in de regio, waarbij behoud en versterking van de sector ‘transport en logistiek’ vooropstaan.

Nut en noodzaak van investeren in bedrijventerreinen

5

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de nut-en-noodzaakdiscussie rondom bedrijventerreinen: hoe kunnen beslissingen over investeringen in de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen of in de herstructurering van oude terreinen op een meer integrale manier worden onderbouwd, zodat ook de gevolgen voor bijvoorbeeld de open ruimte en de ruimtelijke kwaliteit in de afweging betrokken worden? De behoefte aan zo'n integrale discussie blijkt wel uit de knelpunten in het bedrijventerreinenbeleid die uit de vorige hoofdstukken naar voren kwamen. Gemeenten richten hun beleid vooral op de strategische ruimtereservering op de lange termijn (hoofdstuk4). Daarbij hebben zij de neiging de langetermijnreserveringen voor nieuwe bedrijventerreinen te maximaleren. Daarnaast is er tot nu toe niet veel terecht gekomen van de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen (hoofdstuk 3). Dat komt niet alleen doordat de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen zonder subsidies vaak verliesgevend is, en er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om herstructureringsprojecten te financieren. Dat komt ook doordat het verlies aan open ruimte door de aanleg van nieuwe terreinen nauwelijks een rol speelt in het bedrijventerreinenbeleid.

Om toekomstige investeringen in bedrijventerreinen beter te kunnen onderbouwen schetsen we in dit hoofdstuk een afwegingskader. Daarbij schenken we aandacht aan de vraag hoe de empirische informatie uit de vorige hoofdstukken binnen dit afwegingskader kan worden gebruikt. Voor onze analyse sluiten we aan bij de methode van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Concreet betekent dit in de discussie over de aanleg van nieuwe en het herstructureren van verouderde terreinen dat niet alleen het gemeentelijke financiële plaatje wordt bekeken, maar juist ook de effecten die aanleg of herstructurering hebben op bijvoorbeeld natuur en open ruimte. Ook leefbaarheid is een belangrijk maatschappelijk aspect, bijvoorbeeld bij het tegengaan van leegstand en verrommeling, dat in de MKBA een rol speelt.

In onze analyse onderscheiden we twee typen investeringen: investeringen voor de aanleg van nieuwe terreinen en investeringen voor de herstructurering (revitalisering of herprofilering) van verouderde terreinen. Investeringen in nieuwe terreinen zijn voornamelijk bedoeld om ruimte te creëren voor bedrijvigheid. De herstructurering van bedrijventerreinen kan zowel worden ingezet om ruimte voor werkgelegenheid te creëren als om de kwaliteit van bedrijventerreinen te verbeteren. De kwaliteitsverbetering kan voordelen opleveren voor verschillende groepen: de gebruikers van het terrein, de omwonenden en de passanten. Investeringen in de herstructurering van een bedrijventerrein hebben daarmee verschillende doelen die in een nut-en-noodzaakanalyse moeten worden meegenomen. De baten van herstructurering zullen over de projecten variëren al naar gelang het probleem waarvoor herstructurering een oplossing biedt. In het ene geval zal de herstructurering leiden tot een goed functionerend bedrijventerrein, wat prettig is voor de ondernemers. In het andere geval zal het imago of het aanzien van het bedrijventerrein verbeteren, wat prettig is voor bijvoorbeeld de omwonenden. De twee effecten van herstructurering worden in de discussie nogal eens door elkaar gebruikt.

5.2 De methode

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) brengt vanuit een maatschappelijk perspectief de voor- en nadelen in beeld van verschillende oplossingsalternatieven van een probleem waarvoor de overheid zich ziet gesteld. Ze biedt een denkkader om maatschappelijke kosten en baten van de verschillende oplossingsalternatieven op een systematische wijze in kaart te brengen. Hieronder schetsen we de verschillende stappen binnen een MKBA, zoals beschreven in de OEI-leidraad (Onderzoek Effecten Infrastructuur; VenW & EZ, 2006). Deze leidraad is ontwikkeld voor het opstellen van kosten-batenanalyses voor infrastructuurinvesteringen, maar wordt tegenwoordig ook breder toegepast, bijvoorbeeld voor ruimtelijke investeringen.

5.2.1 Probleemanalyse

De MKBA-analyse begint met het in kaart brengen van de aard, de omvang en de urgentie van de problematiek: welk probleem moet worden opgelost, wat zullen de belangrijkste baten zijn, wie is de eigenaar van het probleem en waarom zou de overheid een rol moeten spelen bij de probleemoplossing? Zo speelt de problematiek van het aanleggen van nieuwe en het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen vooral op regionaal niveau. Niet alleen verschilt de ernst van de problematiek per regio, ook oplossingen moeten deels op regionaal niveau en niet op gemeentelijk niveau gevonden worden. Om de doelstellingen van het beleid helder te kunnen formuleren, is een probleemanalyse onontbeerlijk

Dat de relatie tussen de oplossing en het geconstateerde probleem niet altijd vanzelfsprekend is, blijkt wel uit het volgende voorbeeld. Economische groei, of de bevordering van welvaart, is vaak het belangrijkste doel van een ruimtelijke investering. Daarbij wordt de oplossing vaak automatisch gezocht in het aanleggen van infrastructuur, zoals blijkt uit de discussie rondom de Zuiderzeelijn. De aanleg van de Zuiderzeelijn wordt beargumenteerd vanuit de doelstelling de economie

van het Noorden te stimuleren. Maar een infrastructuurinvestering zorgt in eerste instantie voor het verbeteren van de reistijd. Bij de MKBA voor de Zuiderzeelijn zijn alternatieve projecten daarom vooral gezocht in alternatieve tracés, terwijl in de afweging ook alternatieve projecten meegenomen zouden moeten worden die rechtstreeks de werkgelegenheid zouden verbeteren. De parlementaire Commissie-Duivesteijn stelt dan ook voor om voor dit type investeringen eerst een gebiedsvisie te ontwikkelen.

5.2.2 Projectalternatieven

De voorgestelde projectalternatieven moeten primair zijn gericht op het oplossen van de geconstateerde problemen. Bij de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen is de problematiek niet eenduidig. Het kan gaan om verouderde terreinen die als bedrijventerrein niet goed meer functioneren of om veroudering die overlast veroorzaakt voor omwonenden.

5.2.3 Nulalternatief

In een MKBA worden alle effecten afgezet tegen een zogenoemd nulalternatief. Conform de OEI-leidraad betekent het nulalternatief niet automatisch dat er niets wordt gedaan om het geconstateerde probleem op te lossen. Vaak zijn minimale investeringen mogelijk om de meest hinderlijke problemen op te lossen. Tegen deze minimale investering worden de projectalternatieven afgezet. Zo wordt voorkomen dat de effecten van een project worden overschat. Het nulalternatief moet ook niet te uitgebreid worden ingevuld, want dan ontstaan er twijfels over het nut en de noodzaak van het nulalternatief zelf.

5.2.4 Baten en kosten

De volgende stap in een maatschappelijke kosten-batenanalyse is het in kaart brengen van de relevante kosten en baten van herstructurering en van de aanleg van nieuwe terreinen. Bij kosten gaat het bijvoorbeeld om het bouwrijp maken en het ontsluiten van nieuwe terreinen, en om de herstructureringskosten van verouderde terreinen. De maatschappelijke baten bestaan bijvoorbeeld uit de verbeteringen van de bedrijventerreinen, bijvoorbeeld de kwaliteit. De maatschappelijke baten zijn niet altijd gemakkelijk in geld uit te drukken. We komen hier later op terug.

De maatschappelijke kosten en baten omvatten meer dan alleen het financiële plaatje van de gemeenten. Bij nieuwe terreinen spelen daarbij nadrukkelijk ook de kosten van het verlies aan open ruimte.¹

5.2.5 Scenario's

De vraag van bedrijven naar ruimte zal variëren over de tijd; in welke mate is op voorhand niet te zeggen. Om dit soort onzekerheden in beeld te brengen, is het van belang de verschillende alternatieven van nieuw aan te leggen terreinen en te herstructureren terreinen af te zetten tegen verschillende toekomstscenario's; deze scenario's zijn zoveel mogelijk regionaal gedifferentieerd. Voor dit type investering meestal aangesloten bij de WLO-scenario's (CPB/MNP/RPB, 2006).

5.2.6 Voor- en nadelen van een MKBA

De toepassing van een regionaal afwegingskader kan de beleidsdiscussie over bedrijventerreinen zakelijker maken. Wij gebruiken de MKBA daarbij vooral als

denkkader en als hulpmiddel. Ze levert niet alleen informatie om besluiten te onderbouwen, maar ook om de investeringsprojecten te verbeteren.

Een belangrijk nadeel van een MKBA is dat bepaalde effecten niet goed in geld kunnen worden uitgedrukt, waardoor ze als een pm-post worden opgenomen.

Omdat het vaak wel mogelijk is deze effecten in fysieke grootheden te beschrijven, blijven de pm-posten toch onderwerp van de politieke discussie en raken ze niet in de vergetelheid.

5.3 Investeren in bedrijventerreinen: probleemanalyse

Het gaat bij de nut-en-noodzaakdiscussie van investeringen in bedrijventerreinen om twee doelen: het accommoderen van werkgelegenheid (par. 5.3.1) en het op peil houden van de kwaliteit van de voorraad aan bedrijventerreinen (par. 5.3.2)². De vraag of de overheid een rol heeft om deze problemen op te lossen, en zo ja: wat die rol dan zou kunnen zijn, staat hieronder vervolgens centraal.

5.3.1 Ruimte voor bedrijvigheid

Een substantieel gedeelte van de Nederlandse werkgelegenheid is al gehuisvest op bedrijventerreinen. Bij de nut-en-noodzaakdiscussie voor het aanleggen van nieuwe terreinen moet daarom worden nagegaan in welke mate herstructurering van bestaande bedrijventerreinen kan voorzien in (een gedeelte van) de vraag naar ruimte voor bedrijvigheid. Een kanttekening hierbij is dat op bestaande terreinen minder ruimte beschikbaar is om de vraag naar ruimte op te vangen dan op nieuwe terreinen. Het gaat hier in eerste instantie om de afweging *waar* we de werkgelegenheid ruimte willen bieden, niet over de afweging *of* we de werkgelegenheid ruimte willen bieden. De vraag naar ruimte voor bedrijvigheid binnen een regio of provincie is daarom in de analyse een gegeven. De hoeveelheid grond die daarvoor ter beschikking wordt gesteld, is dat niet.

De vraag naar ruimte voor bedrijventerrein wordt bepaald door:

- de vraag naar nieuwe, grotere, bedrijfsruimte doordat bedrijven groeien (uitbreidingsvraag). Ook de oprichting van nieuwe bedrijven leidt tot meer vraag naar ruimte op bedrijventerreinen, alhoewel beperkt (zie hoofdstuk 2);
- de vraag naar vervangende bedrijfsruimte (vervangingsvraag), niet omdat het bedrijf meer ruimte nodig heeft, maar vooral omdat het oude pand niet meer voldoet (imago).³ De verhuizing kan ook ingegeven worden door kenmerken van het terrein, zoals de bereikbaarheid of het imago. De vervangingsvraag ontstaat wanneer het pand wordt verlaten of gesloopt. Ook uitplaatsing van bedrijven in het kader van stedelijke vernieuwing of nieuwe milieuwetgeving leidt tot meer vraag naar nieuwe, vervangende bedrijventerreinen. Dat geldt ook voor de schuifruimte die nodig is om de ontwikkeling van verouderd vastgoed op gang te brengen;
- de vestiging van veel kleine ondernemingen (de zogeheten micro-ondernemingen) op bedrijventerreinen (hoofdstuk 2). Deze micro-ondernemingen verhuizen vaak vanuit woonwijken, omdat het bedrijf daar zelf voor kiest of als gevolg van het uitplaatsingsbeleid van de gemeente (vaak gebaseerd op het scheiden van functies). Uit onderzoek van het PBL (Pols et al., 2009) wordt

duidelijk dat dit lang niet altijd nodig is. Met behulp van slimme ontwerpen kunnen bedrijven in een aantal gevallen goed in de woonwijken functioneren⁴.

Een groot gedeelte van de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen hangt samen met de uitbreidingsbehoefte van bedrijven, zo blijkt uit hoofdstuk 2: het zijn vooral bedrijven die verhuizen, waar de werkgelegenheid groeit. Op de langere termijn echter zal de vraag naar vervangende ruimte voor bedrijvigheid een steeds belangrijker rol gaan spelen, zeker in de economische krimpregio's. De vervangingsvraag naar bedrijfsruimte in een regio is mede afhankelijk van de in de regio gevestigde bedrijven en van de locaties waar die bedrijven gevestigd zijn. De huidige samenstelling van de regionale bedrijvigheid bevat al veel informatie over de toekomstige vraag naar bedrijfsruimte.

Voor een goede probleemanalyse is een realistische schatting nodig van de vraag naar ruimte. Deze raming kan worden gebaseerd op de resultaten uit hoofdstuk 2, gebruik makend van kennis over de dynamiek van de werkgelegenheid in het algemeen en de specifieke samenstelling van de werkgelegenheid in de regio in het bijzonder.

5.3.2 Veroudering

Veroudering is een normaal proces dat hoort bij het bouwen en in stand houden van vastgoed en openbare ruimte. We onderscheiden twee aspecten van veroudering: bedrijfseconomische veroudering en gebrekkige ruimtelijke kwaliteit (verrommeling).

Bedrijfseconomische veroudering

Bedrijventerreinen en bedrijfspanden zijn een onderdeel van het productieproces van een bedrijf. Worden zij niet onderhouden, dan leidt dit tot een geringere bijdrage aan de winstgevendheid van bedrijven. Onderhoud, zowel van het terrein als van het pand, moet ervoor zorgen dat ondernemers hun bedrijf normaal kunnen voortzetten.

Toch zal een bedrijventerrein na verloop van tijd verouderen. De productie en de werkgelegenheid van de bedrijven op het terrein nemen toe, de eisen van bedrijven veranderen en de standaarden van het bedrijventerrein raken gedateerd, bijvoorbeeld doordat andere (nieuwe) bedrijvigheid zich er vestigt. Een verslechterde bereikbaarheid van of een gebrek aan parkeerruimte op het bedrijventerrein is een voorbeeld van dergelijke economische veroudering.

Ook veranderingen in het type bedrijvigheid op een bedrijventerrein kunnen ertoe leiden dat de bereikbaarheid afneemt. Als bijvoorbeeld een bedrijf uit de consumentendienstverlening zich op een terrein vestigt, leidt dit tot heel andere verkeersstromen dan op het terrein gebruikelijk waren. Investerings zijn dan nodig om de bereikbaarheid van het terrein te verbeteren en aan te passen aan de eisen van de (nieuwe) bedrijvigheid.

Afwegingen om het bedrijventerrein te upgraden zijn afhankelijk van de vraag naar ruimte voor bedrijventerreinen en voor andere functies. Tijdig investeren in onderhoud en in bereikbaarheid kan de levensduur van een bedrijventerrein verlengen. Een bedrijf zal dan minder snel geneigd zijn te verhuizen en de noodzaak voor het aanleggen van een nieuw terrein komt pas later in beeld. Zo kan bovendien worden voorkomen dat nieuwe terreinen moeten worden aangelegd zonder dat daar vraag

naar blijkt te zijn. Naarmate de tijd voortschrijdt, komen er immers nieuwe inzichten beschikbaar in de werkelijke vraag naar ruimte voor bedrijvigheid.

Bedrijven verhuizen vaak niet alleen vanwege de verslechterde bedrijfseconomische functionaliteit zoals de bereikbaarheid, maar ook vanwege de staat van het pand waar zij gehuisvest zijn. Uit onderzoek van Van Dijk & Pellenburg (2000) blijkt dat de verhuisbeslissing voornamelijk wordt bepaald door interne factoren en (zij het in mindere mate) door factoren die gerelateerd zijn aan het bedrijventerrein. Er zal dus ook vaak in de panden geïnvesteerd moeten worden.

Ruimtelijke kwaliteit

Een bedrijventerrein kan ook verouderen vanuit het oogpunt van de 'gebruikers' en/of de omwonenden, bijvoorbeeld doordat zij hogere eisen aan hun omgeving stellen. Ook kan de kwaliteit van het terrein dalen tot onder een niveau dat door gebruikers of omwonenden als acceptabel wordt ervaren, bijvoorbeeld door onveiligheid, geluid of verkeershinder. Er zijn dan investeringen nodig in de 'ruimtelijke kwaliteit' om het bedrijventerrein weer leefbaar te maken.

Deze benadering van het begrip veroudering van bedrijventerreinen volgt de indeling van verouderingsprocessen zoals die in de CPB-studie 'Veroudering van bedrijventerreinen' wordt gehanteerd (CPB, 2001): technische, economische, maatschappelijke en ruimtelijke veroudering.

Veroudering kent dus twee aspecten: een bedrijfseconomisch en een kwaliteitsaspect. Beide aspecten zijn slecht geoperationaliseerd. Voor de bedrijfseconomische veroudering zou in principe een maatstaf ontwikkeld kunnen worden. Voor het kwaliteitsaspect is dat veel lastiger.

In hoofdstuk 4 bleek dat gemeenten achterstallig onderhoud en beheer een belangrijk criterium voor veroudering vinden, evenals de aanwezigheid van verkeersproblemen. Beide criteria lijken meer aan te haken op het bedrijfseconomisch functioneren dan op het gebrek aan ruimtelijke kwaliteit.

5.3.3 Rol voor de overheid

Het is in deze studie al eerder geconstateerd: gemeenten richten zich in hun bedrijventerreinenbeleid voornamelijk op het aanleggen van nieuwe terreinen (hoofdstuk 4). De herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, en dan vooral van het incurante vastgoed, laten zij liever over aan de markt.

Investeren in vastgoed of terreinen is niet zonder meer een taak van de overheid. De overheid moet natuurlijk via bestemmingsplannen aangeven waar bedrijventerreinen zouden kunnen komen, maar de ontwikkeling van het bedrijventerrein zou ook aan de markt overgelaten kunnen worden. Dit is momenteel (nog) niet het geval.

Kijken we naar het herstructureren van bedrijventerreinen, dan is er een aantal redenen waarom de overheid wél zou moeten ingrijpen.

In de eerste plaats maken coördinatieproblemen het lastig voor ondernemers om gezamenlijk tot afspraken te komen over de mate waarin het bedrijventerrein moet worden opgeknapt. Niet iedere ondernemer stelt dezelfde eisen aan het terrein en niet iedere ondernemer heeft dezelfde behoefte aan kwaliteit. Dit geldt bijvoor-

beeld voor het aantal parkeerplaatsen of voor het plaatsen van camera's om de veiligheid te vergroten.

Ten tweede zijn niet alle ondernemers zonder meer bereid een even groot aandeel in de kosten te betalen, omdat ze daarvan niet in gelijke mate profiteren. Bedrijven nemen alleen hun eigen kosten en baten mee in hun investeringsbeslissing, en niet de kosten en baten die bedrijven of huishoudens op belendende percelen ervaren. Zo kan een bedrijf (bijvoorbeeld een autosloperij) zijn pand verwaarlozen, omdat hij geen rekening houdt met de negatieve effecten van die verwaarlozing op de overige ondernemers of omwonenden. Het terrein loopt dan de kans voor de naburige ondernemers niet meer functioneel te zijn. Door deze coördinatieproblemen dreigt onderinvestering in zowel functionaliteit als kwaliteit. Ook zullen ondernemers proberen te profiteren van een investering zonder daarvoor te betalen, het zogeheten 'free rider'-gedrag.

De ruimtelijke kwaliteit van het bedrijventerrein is zonder overheidsingrijpen dus niet gewaarborgd. Zonder overheidsingrijpen dreigt onderinvestering in de herstructurering van bedrijventerreinen. Deze coördinatieproblemen bestaan ook tussen de ondernemers op de bedrijventerreinen en de omwonenden van het bedrijventerrein en passanten. Voor omwonenden (buiten het bedrijventerrein) kan de verrommeling hinderlijke vormen aannemen. Dit kan ook gelden voor passanten, al is de ligging van bedrijventerreinen meestal niet van dien aard dat deze aanleiding geeft tot grote aantallen voorbijgangers.

Hier ligt dus een belangrijke taak voor de gemeente. Bijvoorbeeld om vast te stellen welke investeringen in bedrijventerreinen nodig zijn en op welk niveau. Een goede probleemanalyse kan hierbij helpen.

De vraag is echter of het ingrijpen van de overheid altijd financieel van aard moet zijn. Coördinatieproblemen kunnen ook worden opgelost door het instellen van bijvoorbeeld parkmanagement, of door privaat gerunde bedrijventerreinen. De eigenaar van het terrein investeert in de panden en in het bedrijventerrein; een investering die optimaal zal zijn. De verhuurder verdient zijn investeringen terug door de panden te verhuren. Binnen een privaat bedrijventerrein bestaan er geen coördinatieproblemen. Waar de eigenaar van het private terrein een rendementseis aan zijn investeringen kan stellen, is het voor een gemeente onmogelijk dit te doen. Bedrijventerreinen in privaat bezit zijn er in Nederland weinig. Een voorbeeld is Chemelot, dat voor een gedeelte ook door andere partijen dan DSM wordt gebruikt.

5.4 Investeren in bedrijventerreinen: projectalternatieven

We gaan uit van twee problemen die we met behulp van investeren in bedrijventerreinen willen oplossen: de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en de veroudering van bedrijventerreinen.

5.4.1 Is er voldoende aanbod aan bedrijventerreinen?

Of aan de ruimtevraag naar bedrijventerrein kan worden voldaan, is afhankelijk van de hoeveelheid nog uit te geven grond op nieuwe terreinen en de beschikbare panden op bestaande terreinen. Het aanbod aan terreinen kan onvoldoende zijn

omdat er een tekort is aan areaal, omdat de panden op het terrein ongeschikt zijn, of omdat het terrein zelf verouderd is. Hoewel er landelijk gezien voldoende aanbod is aan terreinen, komen in specifieke regio's en in specifieke segmenten wel tekorten voor. Bovendien kunnen tekorten ontstaan doordat bedrijventerreinen ook getransformeerd kunnen worden naar bijvoorbeeld wonen. Daarnaast is de ruimte op bestaande terreinen niet zonder meer geschikt voor de ruimtevragende bedrijven.

Het aanbod aan bedrijventerreinen wordt onder meer bepaald door:

- de kwaliteit van het beschikbare aanbod aan bouwrijpe bedrijventerreinen;
- de ruimte die beschikbaar kan komen door herstructurering van bedrijventerreinen;
- de plannen om een deel van de bestaande voorraad te transformeren; transformatie heeft een negatief effect op het areaal bedrijventerrein.

Projecten om tegemoet te komen aan de ruimtevraag naar bedrijventerreinen bestaan uit:

- het aanleggen van nieuwe terreinen;
- het herstructureren (revitaliseren) van bedrijventerreinen;
- de combinatie van beide alternatieven.

Met een MKBA is te bepalen welke projecten het meest rendabel zijn. Als van de onderzochte projectalternatieven in de MKBA geen enkele een batig saldo heeft, is het zinvol oplossingen te zoeken die dat wel hebben.

5.4.2 Veroudering van bedrijventerreinen

Bij projectalternatieven om te investeren in verouderde terreinen kan het gaan om verouderde terreinen die niet meer goed functioneren als bedrijventerrein (bedrijfs-economische veroudering) of om verouderde terreinen die overlast veroorzaken voor omwonenden (ruimtelijke kwaliteit/verrommeling). Er zijn dan ook verschillende typen projectalternatieven: revitalisering, transformatie, herprofilering en het omzetten naar gemengde stedelijke milieus.

Bedrijfseconomische veroudering

Is een bedrijventerrein verouderd in bedrijfseconomisch opzicht, dan is dit een zelfstandig probleem zonder dat er behoefte is aan extra ruimte voor bedrijvigheid. Een verouderd terrein kan door een verslechterde bereikbaarheid en een slecht imago negatief uitwerken op de winstgevendheid van bedrijven. Het verbeteren/herstructureren van een dergelijk verouderd terrein leidt dan tot een welvaartsverbetering. Tijdig herstructureren of revitaliseren, maar ook groot onderhoud, kan voorkomen dat bedrijven een nieuwe locatie gaan zoeken op een nieuw(er) terrein. Als het bedrijventerrein ingesloten dreigt te raken door bijvoorbeeld woonwijken of andere functies, dan is het mogelijk het terrein een andere ruimtegebruiksfunctie toe te kennen. Is er bijvoorbeeld in een regio nog veel vraag naar ruimte voor wonen, dan kan het voordelig zijn om het oude bedrijventerrein daarvoor te gebruiken en de bedrijvigheid meer naar buiten te verplaatsen. De mogelijkheden voor verouderde bedrijventerreinen worden dus mede bepaald door de vraag die in de regio verder nog bestaat voor functies als wonen en werken:

- herstructureren om de functionaliteit van een bestaand bedrijventerrein te verbeteren. Hierbij denken we aan revitalisering en herprofilering;
- transformatie naar een andere ruimtegebruiksfunctie, en – waar nodig – de aanleg van nieuw bedrijventerrein ter vervanging van het verouderde terrein.

Ruimtelijke kwaliteit/verrommeling

Veroudering van bedrijventerreinen heeft ook een ruimtelijke dimensie, in de zin dat een verouderd terrein de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving negatief kan beïnvloeden. Maar ook relatief jonge bedrijventerreinen kunnen een negatieve invloed hebben op hun omgeving, bijvoorbeeld wanneer de omwonenden hoge kwaliteitseisen stellen aan hun omgeving; in zo'n geval moeten ook deze jonge terreinen snel worden geherstructureerd.⁵ De problematiek bestaat hier vooral uit de afstemming tussen de verschillende ruimtegebruikfuncties.

Om problemen met de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen op te lossen zijn de volgende investeringsprojecten geschikt:

- herstructurering, om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren;
- transformatie naar andere ruimtegebruikfuncties.

De herstructurering om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren is anders van aard dan de herstructurering die de bedrijfseconomische functionaliteit moet verbeteren. Herstructurering is in dit geval geen revitalisering of herprofilering, om de bedrijfseconomische functionaliteit te verbeteren. Deze vorm van herstructurering zal eerder zijn gericht op het uiterlijk van het bedrijventerrein. Daarom is transformatie in dit geval een belangrijk alternatief.

Het zijn vooral de locatiekenmerken van de verouderde terreinen die bepalen welk type plan uit de bus rolt: herstructurering als bedrijventerrein, of transformatie naar een woonwijk of naar een gemengde stedelijke wijk (zie hoofdstuk 3). Maar de locatiekenmerken bepalen niet alleen welk plan wordt uitgevoerd. Er moet ook behoefte zijn aan ruimte voor de te realiseren functies. In de Randstad is bijvoorbeeld niet alleen behoefte aan bedrijventerreinen maar ook aan woningbouw; in de periferie is die behoefte lager. Alternatieve toepassingen voor verouderde bedrijventerreinen vinden we dan ook sneller in de Randstad dan in de periferie; de vraag naar ruimte voor bebouwing is in de Randstad in het algemeen veel groter. Bij de verdeling van de stedelijke functies over wonen en werken kan besloten worden een verouderd bedrijventerrein te gebruiken voor woningbouw en ter vervanging van het getransformeerde terrein elders een nieuw bedrijventerrein aan te leggen. Bij de nut-en-noodzaakdiscussie rond de aanleg van nieuwe terreinen en het herstructureren van oude moeten al deze dimensies worden meegenomen.

Voor het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse is informatie essentieel over de problemen die met een bepaald plan moeten worden opgelost. De informatie die de MKBA levert, kan vervolgens worden ingezet om de oplossingsmogelijkheden te verbeteren.

5.5 Nadere uitwerking van het integrale afwegingskader

In deze paragraaf werken we twee cases nader uit: ruimte voor bedrijvigheid en de veroudering van bedrijventerreinen. We kijken vooral naar de informatie die nodig is om met behulp van een MKBA een afweging te kunnen maken tussen verschillende projectalternatieven. Hiermee krijgen we inzicht in de relevante dimensies die een rol kunnen spelen in het besluitvormingsproces. Het is niet de bedoeling om de MKBA exact uit te werken; dat is zonder concrete projecten niet mogelijk.

5.5.1 Ruimte voor bedrijvigheid

Zowel de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen als de herstructurering van bestaande kan bijdragen aan ruimte voor bedrijvigheid. In gebieden die economisch groeien, zijn beide oplossingen waarschijnlijk nodig. In een MKBA kunnen deze oplossingen tegen elkaar worden afgewogen, evenals de gevolgen voor gebieden waar minder economische groei te verwachten is. De relatieve prijzen van herstructurering, de waarde van open ruimte en de kosten van aanleg respectievelijk herstructurering van bedrijventerreinen zullen bepalen hoe deze afweging uitvalt. Tot nu toe is de afweging tussen de ruimte voor werken en de waarde van open ruimte in het bedrijventerreinenbeleid onderbelicht.

De waarde van open ruimte

Om open ruimte te waarderen wordt in een MKBA vaak het prijsverschil genomen tussen bouwrijpe grond, de kosten van het bouwrijp maken en de kosten van de waarde van de grond in agrarisch gebruik. Deze aanpak wordt vooral voorgesteld als woningbouw leidt tot verlies aan open ruimte. Dit prijsverschil is het onvermijdelijke gevolg van restrictief beleid. Het is dus de feitelijke omvang van de restricties de hoogte van de prijs van open ruimte bepaalt. Impliciet gaan we ervan uit dat de overheid in het restrictieve beleid de waarde van open ruimte meeneemt.

Op deze aanpak is nogal wat af te dingen, en hij is ook niet zonder meer toepasbaar voor de markt voor bedrijventerreinen. De prijs voor woningbouwgrond wordt bijna altijd bepaald met de residuele waardemethode (zie hoofdstuk 4). De prijs van nieuwbouwwoningen en – vanwege de nagenoeg perfecte substitutie – de prijs van bestaande woningen spelen daarbij een belangrijke rol. De woningprijzen, en daarmee ook de waarde van open ruimte, zijn echter zeer gevoelig voor renteschommelingen. Dit is maar beperkt te ondervangen. Voor bedrijventerreinen daarentegen geldt dat deze in de regel niet residueel worden vastgesteld maar comparatief: op basis van de kosten van verwerving en de concurrentie tussen gemeenten (hoofdstuk 4). De waarde van open ruimte is daarmee nagenoeg nul. Dit hangt samen met het feit dat het ruimtelijkeorderingsbeleid voor bedrijventerreinen niet erg restrictief is. Er is dus veel voor te zeggen om de waarde van open ruimte apart mee te nemen in de MKBA.

Het is niet eenvoudig om de waarde van open ruimte te bepalen wanneer markten niet goed werken, zoals in het geval van bedrijventerreinen.

Kosten en baten van nieuwe terreinen

Bij de aanleg van een nieuw terrein zijn de grondopbrengsten de belangrijkste baten. De kosten bestaan uit de verwervingskosten van de grond, en verder uit het bouwrijp maken van de grond en het aanleggen van de infrastructuur. In de regel is het de gemeente die de kostendekkende grondprijzen vaststelt (zie hoofdstuk 4). De grondprijzen voor bedrijventerreinen zouden (in theorie) ook een vergoeding moeten bevatten voor het verlies aan open ruimte (zie het tekstkader over 'De waarde van open ruimte'). Doordat gemeenten in het geval van bedrijventerreinen in het algemeen kiezen voor een kostendekkende grondprijs, ontbreekt deze waardering. Hoewel de waarde van open ruimte lastig is vast te stellen, is dit geen reden om haar niet in de besluitvorming rondom de aanleg van een nieuw bedrijventerrein mee te nemen. Al was het maar om te bezien hoeveel open ruimte er verloren gaat en van welke kwaliteit.

In vergelijking met de bestaande terreinen zal een nieuw bedrijventerrein vaak een hogere kwaliteit hebben dan het oude, zoals een beter imago en een betere bereikbaarheid. De nieuwe panden, de betere bereikbaarheid en de betere uitstraling zullen ook een hogere welvaart genereren voor de bedrijven die ervoor kiezen naar dit terrein te verhuizen. De aanleg van het nieuwe terrein veroorzaakt echter ook een kostenpost in de MKBA: de verhuiste bedrijven laten elders een bedrijfspand

Er is een aantal onderzoeken bekend waarin met verschillende technieken is nagegaan hoe hoog de waarde van open ruimte is. Zo is onderzoek gedaan naar de waarde van open ruimte bij woningen (Dekkers & Koomen, 2008), de waarde van de Oostvaardersplassen (Ecorys) en de waarde van parken in de grote steden (Van der Straaten & Rouwendal, 2008). Deze voorbeelden laten zien dat deze onderzoeken niet direct toepasbaar zijn voor een afweging in het kader van bedrijventerreinen. Deze kennislacune is niet eenvoudig te vullen, enerzijds omdat dit type onderzoek complex is en anderzijds omdat de waarde van open ruimte regionaal zal verschillen. Hetzelfde geldt voor het bepalen van de waarde van omgevingskwaliteit (zie RSA najaarsmiddag, 2008); ook een belangrijke component in deze discussie. Is het lastig of onmogelijk om de waarde van open ruimte of van omgevingskwaliteit vast te stellen, dan kunnen indicatoren worden gebruikt die de hoeveelheid en kwaliteit van de voor een nieuw bedrijventerrein op te offeren open ruimte beschrijven. Zo kan het verschil met het herstructureren van een bestaand terrein in beeld worden gebracht.

De waarde van open ruimte verschilt per regio. Onder de aanname dat open ruimte een normaal economisch goed is, zullen gebieden met veel open ruimte een lagere waarde hebben dan gebieden waar de open ruimte schaars is. In gebieden buiten de Randstad zal daarom sneller een nieuw bedrijventerrein worden aangelegd. Binnen de Randstad zal de hogere prijs ertoe leiden dat bedrijventerreinen intensiever worden bebouwd. Opgemerkt moet worden dat de waarde van open ruimte die aan bedrijventerreinen grenst, waarschijnlijk ook lager is. Als het behoud van open ruimte een belangrijk issue is, kan het uitbreiden van bestaande terreinen kan in dat geval een betere oplossing zijn dan het aanleggen van een nieuw terrein.

achter. Als dat pand niet wordt hergebruikt en er dus leegstand ontstaat, is dat een kostenpost voor de bedrijven zelf maar ook voor de gebruikers, de passanten en de omwonenden van het bedrijventerrein (externe kosten). Deze achtergelaten bedrijventerreinen liggen voor het grootste gedeelte in de eigen regio. Uit hoofdstuk 2 weten we dat het grootste gedeelte van het nieuwe terrein bezet wordt door bedrijven uit de regio.

In de nut-en-noodzaakdiscussie voor het aanleggen van nieuwe terreinen moet rekening worden gehouden met beide effecten: het verlies aan open ruimte en het ontstaan van achtergelaten bedrijventerreinen en panden (leegstand), maar ook met het onderhoud dat in de komende jaren op het terrein moet worden uitgevoerd. Slecht onderhoud leidt tot snellere waardedaling. Bij het aanleggen van nieuwe terreinen wordt de post onderhoud aan bedrijventerreinen vergroot; er is immers meer areaal.

Kosten en baten van herstructureren: verbeteren van de functionaliteit van het bedrijventerrein

Afhankelijk van de inhoud van de plannen zal de gemeente panden en grond aankopen om die later weer te verkopen. De herstructurering kan leiden tot intensiever ruimtegebruik en tot hogere grondprijzen. Beide aspecten zijn een onderdeel van de baten van herstructurering. Enerzijds doordat meer grond kan worden uitgegeven, anderzijds doordat er hogere prijzen per vierkante meter kunnen worden bepaald. De baten van herstructurering om veroudering tegen te gaan en een bedrijventerrein langer functioneel te houden, bestaan uit de grondopbrengsten van heruitgeefbare en geherstructureerde bedrijfsgrond en een efficiënter ruimtegebruik.

Alle ondernemers op het bedrijventerrein profiteren van het beter functioneren van het terrein. De grondprijstijging die een gevolg is van dat beter functioneren, geldt zo eveneens voor de panden en kavels die niet door de gemeente worden aangekocht, geherstructureerd en weer verkocht. Op het totale bedrijventerrein treedt een waardestijging op; ook als er alleen wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de openbare ruimte. De totale maatschappelijke waardestijging is derhalve groter dan het financiële plaatje van de gemeente laat zien.

Een betere bereikbaarheid kunnen we waarderen door de reistijdverbetering in kaart te brengen en (eventueel) te monetariseren met de waarde van de reistijd. Deze reistijdwaarderingen zijn bekend uit diverse onderzoeken. Alternatieve indicatoren zijn de vastgoedwaarde en grondprijs op de terreinen; een betere bereikbaarheid leidt immers tot een stijging van die waarden. Een betere bereikbaarheid en de stijging van de vastgoedwaarde en grondprijs kennen wel overlap; er is dus enig risico van dubbeltelling.

De belangrijkste baten (volgens de gemeenten) zijn een verbetering van de representativiteit, een verbeterde ontsluiting, de vestiging van nieuwe bedrijven, een afname van de criminaliteit, een efficiënter ruimtegebruik en een positieve uitstraling op de andere kavels. Een aantal baten is te kwantificeren; het gaat dan om de prijs- en waardestijgingen van de grond en het vastgoed, en om baten die samenhangen met minder leegstand en efficiënter ruimtegebruik. De gemiddelde ruimtewinst bedraagt 10% (Gordijn et al., 2007).

Kosten van herstructureren

Om een bedrijventerrein functioneel te houden of te maken, zijn investeringen nodig. Het gaat om de kosten van revitalisering of, bij zware herstructureringsplannen, om kosten van herprofilering. Het EIB (2009) heeft onderzoek gedaan naar de praktijk van bedrijventerreinenherstructurering. Op basis van een steekproef uit recent geherstructureerde bedrijven kwam het EIB tot de conclusie dat investeringen in de ontsluitingen van de bedrijventerreinen op afstand de grootste kostenpost zijn, gevolgd door investeringen in de herindeling van kavels en investeringen in de omgeving (openbare ruimte, riool en milieuvorzieningen). De veroudering van het terrein, de slechte bereikbaarheid, de leegstand op het terrein en het aanzicht zijn vaak de aanleiding om het bedrijventerrein te herstructureren.

De kosten van herprofilering zullen vaak hoger uitvallen dan bij revitalisering, omdat bedrijven moeten worden uitgekocht. Dit is in de regel een kostbare aangelegenheid, zeker als er geen alternatief is voor het te verplaatsen bedrijf.

De belangrijkste kosten en baten van de aanleg van nieuwe terreinen en het herstructureren van bestaande terreinen zijn hieronder samengevat:

Kosten

- kosten van de aanleg nieuwe terreinen: waarde van het opgeven van open ruimte;
- kosten van het revitaliseren van bestaande terreinen: afhankelijk van de plannen.

Baten

- baten van de aanleg van nieuwe terreinen: nieuwe terreinen zijn vaak beter bereikbaar dan oude terreinen en hebben daarmee hogere grondopbrengsten;
- baten van het revitaliseren van bestaande terreinen: betere bereikbaarheid zorgt voor een efficiëntere productie, lagere kosten, meer productie, lagere prijzen voor consumenten, en meer welvaart;

Zowel de kosten als de baten zullen regionaal verschillen.

Nieuwe terreinen of herstructureren?

In welke mate nieuwe terreinen moeten worden aangelegd, is afhankelijk van de netto-uitbreidingsvraag die in de regio speelt. De vraag is of herstructurering voldoende ruimte op bedrijventerreinen beschikbaar kan maken. Uit onze analyses (hoofdstuk 2) blijkt dat de verhuizende bedrijven het hardst groeien; de ruimte-vraag is daarom vaak gerelateerd aan de uitbreidingsbehoefte van die bedrijven. De uitbreidingsvraag (nettotoevoeging op regionaal niveau) zal moeilijk alleen kunnen worden geacommodeerd door terreinen te herstructureren. De herstructurering zal dan tot ruimtewinst moeten leiden. Daarbij zal enige aantasting van de open ruimte optreden.

Bij de vervangingsvraag neemt de totale hoeveelheid ruimte die nodig is voor bedrijventerreinen, niet toe; het gaat dan eerder om het veranderen van de locatie dan om de vraag naar meer ruimte. Naarmate de vervangingsvraag belangrijker is, kan herstructurering zwaarder wegen in de te kiezen oplossing. De gevolgen voor de open ruimte kunnen dan beperkt blijven.

In de grondexploitaties van herstructurering en van nieuwe terreinen houden gemeentes in het algemeen geen rekening met de waarde van het verlies aan open ruimte. Als de grondexploitatie voor het aanleggen van nieuwe terreinen sluit (het saldo = 0; de waarde van open ruimte wordt in het financiële plaatje niet meegenomen), betekent dit dat de herstructurering financieel niet loont. Vaak zijn de kosten van herstructurering immers hoger dan die van de aanleg van nieuwe terreinen, terwijl de baten van herstructurering juist lager zijn. Herstructurering van bestaande bedrijventerreinen heeft per definitie een slechter financieel plaatje dan de aanleg van nieuwe terreinen. Vanuit maatschappelijk oogpunt echter dient de waarde van open ruimte in de afweging te worden meegenomen. Doen we dat niet, dan worden de maatschappelijke kosten onderschat, en wordt er te veel open ruimte gebruikt.

Het aanleggen van nieuwe terreinen kan ertoe leiden dat de bestaande terreinen sneller verouderen. Groot onderhoud is dan eerder nodig, wat een aardige kostenpost kan opleveren.

In het financiële plaatje van de gemeente wordt een aantal van de hier genoemde effecten niet meegenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de toekomstige onderhoudskosten en voor de waarde van de open ruimte die verloren gaat als een nieuw terrein wordt aangelegd. Zouden de gemeenten deze kosten wel opnemen in hun financiële overzicht, dan gaan zij minder snel over tot de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. In een integraal maatschappelijk afwegingskader kan herstructurering relatief gunstiger uitvallen dan de aanleg van nieuwe terreinen. De gemeente besluit dus relatief snel voor de aanleg van nieuwe en niet voor herstructurering van oude terreinen.

Verlies aan werkgelegenheid?

Gemeenten zouden nieuwe bedrijventerreinen aanleggen om de werkgelegenheid voor de gemeente te behouden. Het idee daarbij is dat een gemeente geen nee wil verkopen, en dat ze, vanuit werkgelegenheidsperspectief, bedrijven van buiten de gemeente wil aantrekken. Deze hypothese is in hoofdstuk 4 echter niet onomstotelijk aangetoond. Voor het behoud van de werkgelegenheid in een regio lijkt het zelfs niet nodig dat alle gemeenten in die regio grond voor (nieuwe) bedrijvigheid reserveren. Immers, de vraag naar bedrijfsruimte blijkt voor het grootste deel uit de eigen regio voort te komen. Veel bedrijven verhuizen vooral op regionale/lokale schaal, en liever niet over grote afstanden. Zijn er binnen de eigen gemeente geen geschikte kavels beschikbaar, dan zal het bedrijf verhuizen naar een gemeente binnen de eigen regio die wel meer uitbreidingsruimte kan bieden. Bovendien verhuizen bedrijven niet heel vaak. Daarbij komt dat sommige regio's relatief veel werkgelegenheid kennen die de bevolking volgt; voor dit type bedrijven is het zelfs noodzakelijk dat zij gevestigd blijven binnen de regio waar hun klanten zich bevinden. Het is dus niet waarschijnlijk dat de regio de bijbehorende werkgelegenheid verliest.

Tot nu toe zijn we er in onze analyse van uitgegaan dat de totale werkgelegenheid geaccomodeerd zal worden. De vraag is alleen of dat op een nieuw bedrijventerrein is, op een bestaand terrein of op een geherstructureerd terrein. De intensiteit van het ruimtegebruik is daarbij een nader in te vullen variabele. De vraag is echter ook of in elke regio nieuwe terreinen aangelegd zouden moeten worden. Dit wordt

mede bepaald door de waarde van open ruimte. Sommige regio's beschikken over waardevolle natuur, landschap of open ruimte. In deze gebieden ligt het niet voor de hand om nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen. Ook gebieden waar relatief weinig open ruimte is (waar open ruimte schaars is, is de waarde van open ruimte hoog), ligt uitbreiding van de bedrijventerreinen, volgens een MKBA-analyse, minder snel voor de hand.

Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen

De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen heeft een aantal batenposten opgenomen die samenhangen met het revitaliseren van een bedrijventerrein. De financiële baten die in die studie worden genoemd, zijn gelieerd aan hogere grondopbrengsten en een zuinig ruimtegebruik. Eventuele baten die ontstaan doordat geen nieuwe terreinen meer nodig zijn of baten die samenhangen met een verbeterde kwaliteit voor verschillende belangengroepen, heeft de Taskforce in de afweging niet meegenomen. In een financiële analyse van de kosten die de overheid zou moeten maken om de bestaande verouderde terreinen te herstructureren, is daarvoor ook geen plaats. Deze effecten horen in een maatschappelijke kosten-batenanalyse echter wél thuis.

Regionale verschillen

Een MKBA van bedrijventerreinen is niet uit te voeren op nationaal niveau. Daarvoor zijn zowel de aard en de omvang van de problematiek als de beschikbare oplossingen regionaal te divers. Bovendien ontbreekt een totaal overzicht aan de uit te voeren projecten. Veel van die plannen zijn gewoonweg nog niet gemaakt. Bovendien zou een MKBA op nationaal niveau ook niet zoveel betekenen; alleen op regionaal niveau kan een MKBA als hulpmiddel voor de besluitvorming worden gebruikt.

In een MKBA moet rekening worden gehouden met verschillen in ruimtelijk-economische omstandigheden, zoals veranderingen in de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Maar ook de waarde van open ruimte verschilt per regio. Juist op regionaal niveau kan een MKBA een nuttig instrument zijn en bij vergelijking van regio's aangeven waar prioriteiten liggen bij de herstructurering dan wel aanleg van nieuwe terreinen: waar levert het herstructureren van terreinen het meeste op? Een MKBA is een complexe analyse die veel kennis vraagt op het gebied van economie en bedrijventerreinen. Gezien de grote regionale samenhang (bovengemeentelijk en misschien ook bovenregionaal) zou het vooral de taak van de provincie zijn om de regionale ontwikkelingen van de werkgelegenheid en de behoefte aan bedrijventerreinen te analyseren.

Reserveringen

Uit hoofdstuk 1 van de Verdieping volgt dat in de meeste provincies gemeenten tot 2020 al voldoende ruimte hebben gereserveerd; dit op basis van de ramingen van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM). Aan de reserveringen kunnen kosten verbonden zijn die de afweging tussen het aanleggen van nieuwe terreinen en het herstructureren van oude terreinen kunnen verstoren. Als de gereserveerde terreinen onder het nieuwe regime niet ontwikkeld worden, kunnen problemen ontstaan, vooral als de grond al de bestemming als bedrijventerrein heeft gekregen. In dat geval kan een willekeurige ondernemer die de grond in bezit heeft of weet te verwerven,

de grond tot een bedrijventerrein ontwikkelen. Zouden de bestemmingsplannen gewijzigd worden, dan kan er planschade ontstaan omdat de grond misschien weer moet worden verkocht. Hoeveel kosten hieraan verbonden zijn, is afhankelijk van de regionale omstandigheden. Het is moeilijk in te schatten in welke mate deze reserveringen tot problemen leiden. Voorzichtigheid is in ieder geval geboden bij het reserveren van nog meer areaal aan bedrijventerreinen.

SER-ladder

Het toepassen van de SER-ladder lijkt een verkorte vorm van een nut-en-noodzaak-analyse voor de aanleg van nieuwe terreinen met als doel het creëren van ruimte voor werkgelegenheid. De SER-ladder schrijft voor dat eerst oude terreinen worden gebruikt die voor een bepaalde functie beschikbaar zijn gesteld of door herstructurering beschikbaar kunnen worden gemaakt, dat daarna de mogelijkheden tot hogere ruimteproductiviteit optimaal worden benut en dat pas in laatste instantie nieuwe terreinen mogen worden aangelegd.

De vraag is of de SER-ladder wel in alle regio's leidt tot optimale resultaten, en dus in alle regio's op dezelfde wijze zou moeten worden toegepast. Waar er in een regio nog vraag is naar ruimte vanuit andere functies, kan bewust worden gekozen voor transformatie van het terrein naar die functies en voor de aanleg van een nieuw bedrijventerrein elders. Om een juiste afweging te kunnen maken tussen het ontwikkelen op een bestaand terrein en het aanleggen van een nieuw terrein, is het van belang bij de aanleg van een nieuw terrein na te gaan wat er met de bestaande terreinen moet gebeuren.

5.5.2 Een betere ruimtelijke kwaliteit van verouderde terreinen

Veroudering van bedrijventerreinen kan een probleem zijn voor zowel de bedrijven als de omwonenden en passanten. We maken hier expliciet onderscheid tussen deze twee groepen, omdat het over twee verschillende problemen gaat. Enerzijds hebben we te maken met het verbeteren van de functionaliteit van het bedrijventerrein en anderzijds met het verminderen van de verrommeling dan wel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

De problemen van veroudering voor bedrijven en omwonenden staan niet helemaal los van elkaar. Doordat verouderde terreinen vaak ingesloten raken door woonwijken, veroorzaken ze vaak ook hinder voor omwonenden. Echter niet elk verouderd bedrijventerrein heeft veel omwonenden of passanten. Revitalisering levert in zo'n geval weinig baten op; de verrommeling is daar klaarblijkelijk niet het grootste probleem. Wanneer een verslechterde bereikbaarheid en overlast voor omwonenden wel samenvallen, heeft revitalisering niet alleen baten voor de bedrijven maar ook voor de omwonenden en passanten. We moeten echter niet uit het oog verliezen dat ook niet-verouderde bedrijventerreinen overlast voor omwonenden kunnen veroorzaken. Daarom behandelen we deze twee typen problemen hier apart.

Als een bedrijventerrein hinder of overlast – denk aan beeldkwaliteit of milieuhinder, geluidsoverlast en dergelijke – veroorzaakt doordat het verouderd is, kan dat een reden zijn om in te grijpen. Bij dit type veroudering gaat het niet om investeringen om het terrein functioneel te houden, hoewel revitalisering wel degelijk ook kan bijdragen aan een verbeterde ruimtelijke kwaliteit voor de omwonenden en passanten. Als de overlast voor omwonenden het grootste probleem is, dan is het

verstandig ook andere projectalternatieven dan revitalisering in de afweging mee te nemen. Te denken valt aan de afscherming van het bedrijventerrein of de transformatie van het terrein naar stedelijke functies of wonen.

Kosten en baten van herstructurering van bedrijventerreinen: verbeteren van de functionaliteit van het bedrijventerrein

Het beter bereikbaar maken van het terrein of het verbeteren van de uitstraling (revitaliseren) is een belangrijke ingreep voor ondernemers; het vergroot hun winstgevendheid. De vraag is in welke mate bedrijventerreinen moeten worden verbeterd om aan de kwalitatieve vraag van het bedrijfsleven te voldoen: welk type investeringen is nodig? Dit wordt mede bepaald door de problemen die de ondernemers ervaren. Het gaat bij deze herstructurering om het terrein weer functioneel te maken. Het type investering bepaalt voor een groot gedeelte de baten en de kosten van de herstructurering (zie vorige paragraaf).

Kosten en baten van herstructurering van bedrijventerreinen: overlast voor omwonenden en passanten

De baten van herstructurering om verrommeling tegen te gaan, zullen moeten worden gezocht bij de omwonenden en passanten van bedrijventerreinen. In het geval van verrommeling spelen de baten voor ondernemers immers geen rol. De baten voor omwonenden bestaan uit een hogere kwaliteit van de woonomgeving; deze kunnen worden gemeten aan de hand van de stijging van de woningprijzen. De projectalternatieven om het probleem van verrommeling op te lossen liggen ook op een heel ander vlak dan bij herstructurering om de functionaliteit van het terrein te verbeteren; naast het opknappen van het terrein (toonbaar maken) is afscherming een oplossing.

De baten voor passanten zijn lastiger vast te stellen; daarvoor zijn geen methoden beschikbaar. Er kan een begin gemaakt worden met het tellen van de aantallen passanten; naast de gebruikers van de terreinen zullen dat er in de regel niet veel zijn, gezien de ligging van bedrijventerreinen.

Kosten en baten van de transformatie van bestaande terreinen

In gebieden waar voldoende vraag is naar ruimte voor andere functies, zoals wonen, kan transformatie een oplossing zijn voor het probleem van verouderde terreinen. We gaan ervan uit dat de grondexploitatie bij het ontwikkelen van een terrein naar de nieuwe functie in de regel positief is. Wanneer een bedrijventerrein een woonfunctie of een gemengde stedelijke functie krijgt, zullen de baten de kosten overtreffen. Als het nodig is een op het terrein gevestigd bedrijf uit te kopen, zullen de kosten hoog zijn en kan de grondexploitatie van de transformatie naar woningbouw negatief uitpakken.

Extra baten ontstaan voor de omwonenden van het getransformeerde terrein; voor hen stijgt de waarde van de woonomgeving. Zij wonen immers niet meer naast een bedrijventerrein maar naast een nieuwe woonwijk. Dit effect is te meten door een stijging van de woning- en vastgoedprijzen.

De problemen van een verouderde bedrijventerrein zijn bepalend voor de ingreep die de overheid op het bedrijventerrein wil doen. Zeker bij verrommeling gaat het niet alleen om het bedrijventerrein zelf, maar juist om de interactie met andere ruimtegebruikfuncties. In een goed toegepast integraal afwegingskader kunnen de verschillende mogelijkheden tegen elkaar worden afgezet.

5.6 Conclusies

In de keuze tussen de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en het herstructureren van oude wordt relatief weinig aandacht besteed aan het verlies aan open ruimte. Dit leidt tot een relatief groot ruimtebeslag van bedrijventerreinen. Uit dit hoofdstuk kunnen we in dit verband een aantal conclusies afleiden:

- Met de maatschappelijke kosten-batenanalyse kan worden bepaald of het efficiënt is de werkgelegenheid te accommoderen op een nieuw aan te leggen terrein of dat (een gedeelte van) de ruimtevrage ook kan worden geaccommodeerd op een te herstructureren terrein. In de MKBA kan het verlies aan open ruimte dat met de aanleg van een nieuw terrein gepaard kan gaan, een belangrijke rol spelen. Open ruimte is tot nu toe onderbelicht gebleven in de afweging tussen de aanleg van een nieuw en het herstructureren van een oud bedrijventerrein. Gemeenten maken een financiële afweging; nieuwe infrastructuur en het aanleggen van een nieuw terrein kunnen worden betaald uit de opbrengst van de grondverkoop. Voor verouderde terreinen bestaat een dergelijk potje niet, waardoor herstructureren verlieslatend is. Door de waarde van open ruimte mee te nemen in de kosten van het aanleggen van een nieuw terrein, zal echter vaker worden gekozen voor herstructurering dan voor een nieuw terrein. De waarde van open ruimte is niet in alle regio's gelijk; dit heeft mede te maken met de hoeveelheid open ruimte die (nog) aanwezig is. De waarde is ook afhankelijk van het type landschap, weiland, bouwland versus natuurgebied, EHS en dergelijke.
- De MKBA hoeft niet noodzakelijkerwijs te worden gebaseerd op de behoefteprognose van de hoogste BLM-variant.
- De kosten en baten van de aanleg van nieuwe terreinen moeten worden bekeken in samenhang met de herstructurering van verouderde terreinen.
- Bij het aanleggen van een nieuw bedrijventerrein moet rekening worden gehouden met de toekomstige onderhoudskosten.
- De ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen moet ook in samenhang worden gezien met de planning van woningbouw, kantoren en voorzieningen. Behoorlijk veel bedrijventerreinen die in of aan de stad zijn komen te liggen, zullen immers worden getransformeerd naar andere, vaak stedelijke en gemengde, functies.
- Veroudering van bedrijventerreinen valt in twee onderdelen uiteen: bedrijfseconomische veroudering van het bedrijventerrein en vermindering van de ruimtelijke kwaliteit van het bedrijventerrein (verrommeling);
- Deze tweedeling heeft ook gevolgen voor de herstructurering van bedrijventerreinen; het type probleem bepaalt het type investering. Bedrijfseconomische veroudering is vooral een probleem voor de bedrijven; verrommeling is veel meer een probleem voor omwonenden en passanten.

Noten

- 1) Het verlies aan open ruimte door het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen wordt in MKBA's niet altijd meegenomen. Vooral in de MKBA's van gebiedsgerichte ontwikkelingen wordt aangenomen dat de terreinen elders rendabel kunnen worden gerealiseerd. Echter, in de afweging tussen de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen of het herstructureren van bestaande hoort open ruimte nadrukkelijk wel thuis.
- 2) Bedrijventerreinen moeten ook worden onderhouden. Achterstallig onderhoud kan leiden tot een verminderde kwaliteit. Regelmatig onderhoud kan herstructurering voorkomen. Dit laten we voor dit moment even buiten beschouwing.
- 3) Transformatie van bedrijventerreinen naar bijvoorbeeld ruimte voor woningbouw draagt ertoe bij dat het aanbod aan bedrijventerreinen afneemt. In het jargon wordt dit ook wel vervangingsvraag genoemd. Deze heeft uitsluitend betrekking op de vraag op areaalniveau.
- 4) De vraag hoe investeringen in functiemenging moeten worden afgewogen, laten we in deze studie buiten beschouwing.
- 5) Herstructurering van relatief jonge terreinen laten we hier verder buiten beschouwing

6

De toekomstige ontwikkeling van bedrijventerreinen

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op de huidige praktijk van het bedrijventerreinenbeleid, en twee centrale aspecten daarbij: het creëren van ruimte voor werkgelegenheid en de veroudering van bedrijventerreinen. In dit hoofdstuk kijken we vooruit. Hoeveel vraag naar bedrijventerreinen is er in de toekomst? Hoeveel grond hebben bedrijven daar nodig en hoe verschilt dit per regio? Hoe kan het verband worden gelegd tussen het herstructureren van bestaande bedrijventerreinen en het aanleggen van nieuwe? Zijn bedrijventerreinen in de toekomst nog steeds goed voor een derde deel van de werkgelegenheid, of neemt dit aandeel toe of juist af?

6.2 Prognoses van de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen hebben een belangrijke economische functie: ze bieden ruimte aan bedrijven om hun goederen en diensten te produceren. Een verkenning van de toekomstige ontwikkeling van bedrijventerreinen moet daarom eerst in beeld brengen hoe groot het areaal is dat bedrijven in de toekomst op bedrijventerreinen zullen blijven vragen.

Deze vraag moet op de schaal van de regio worden beantwoord. Dat is immers de schaal van de arbeidsmarkt en van het gebied waarbinnen een bedrijf zijn locatie zoekt. Ook de meeste bedrijfsverhuizingen blijven binnen de regio (zie hoofdstuk 2). De meest geschikte regio-indeling is die van de COROPs. Waar we later in dit hoofdstuk (paragraaf 6.2) werkgelegenheid koppelen aan demografische ontwikkelingen, staat 'de regio' voor de provincie; dit heeft te maken met de beschikbaarheid van gegevens.

De toekomstige vraag naar bedrijventerreinen is in kaart gebracht in hoofdstuk 1, aan de hand van de prognoses van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM; CPB 2005), en de vier scenario's uit de WLO: Strong Europe, Transatlantic Market, Regional Communities en Global Economy (voor meer informatie, zie CPB 2005: 23-32). De analyses uit dat hoofdstuk laten zien dat de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen

Provincie	Behoefteeraming BLM per 1-1-2008			
	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities	Global Economy
Groningen	420	690	210	770
Friesland	520	850	270	1.000
Drenthe	300	520	10	600
Overijssel	450	960	20	1.180
Flevoland	480	710	330	820
Gelderland	630	1.240	70	1.520
Utrecht	70	270	-110	480
Noord-Holland	740	1.070	410	1.420
Zuid-Holland	330	780	-150	1.210
Zeeland	180	340	30	470
Noord-Brabant	980	2.100	100	2.480
Limburg	560	1.090	100	1.220
NEDERLAND	5.650	10.620	13.70	13.160

Bron: CPB (2005: bijlage K) en IBIS (2008)

Provincie	Hard aanbod per 1-1-2008		
	Terstond uitgeefbaar	Harde plannen	Hard aanbod
Groningen	220	120	340
Friesland	290	100	390
Drenthe	440	20	460
Overijssel	320	430	750
Flevoland	360	140	500
Gelderland	630	370	1.000
Utrecht	110	150	260
Noord-Holland	640	560	1.200
Zuid-Holland	410	450	860
Zeeland	130	300	430
Noord-Brabant	580	140	720
Limburg	450	220	670
NEDERLAND	4.580	3.000	7.580

Bron: CPB (2005: bijlage K) en IBIS (2008)

de komende jaren zal afnemen. De resterende planningsopgave (tabel 6.3) is in veel regio's in veel scenario's negatief. Dat blijkt als we het areaal aan hard aanbod (tabel 6.2) – terreinen waarvan kan worden aangenomen dat ze de komende jaren daadwerkelijk tot bedrijventerrein zullen worden ontwikkeld – aftrekken van de behoefteeramingen voor 2020 (tabel 6.1). Voor de verantwoording van de bij deze analyses gehanteerde methoden verwijzen we naar hoofdstuk 1.

De scenario's vertonen aanzienlijke regionale verschillen in de absolute omvang van het in de toekomst benodigde areaal aan bedrijventerreinen (tabel 6.1). In bijna

Tabel 6.3

Resterende planningsopgave 2008-2020¹ volgens BLM en IBIS, ha*

	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities	Global Economy
Groningen	80	350	-130	430
Friesland	130	460	-120	610
Drenthe	-160	60	-360	140
Overijssel	-310	210	-740	420
Flevoland	-20	210	-170	320
Gelderland	-370	240	-930	520
Utrecht	-190	10	-370	220
Noord-Holland	-460	-130	-790	220
Zuid-Holland	-530	-80	-1.010	350
Zeeland	-250	-90	-400	40
Noord-Brabant	260	1.380	-620	1.760
Limburg	-110	420	-570	550
Nederland	-1.930	3.040	-6.210	5.580

¹ Er is bepaald wat op 1 januari 2008 het terstond uitgifbare, ofwel bouwrijpe, areaal aan bedrijventerreinen was en wat de harde plannen voor bedrijventerreinen op dat moment waren. Harde plannen vormen dat deel van het niet terstond uitgifbare areaal dat tot een van de volgende fasen behoort van de procedure die kan leiden tot een bestemmingsplan: bindend plan, goedgekeurd plan of vastgesteld plan. Als een plan een ontwerpplan of ingetrokken plan is of als de fase geheel niet bekend is, is het een zogenaamd zacht plan. Harde plannen maken een grotere kans om tot een bindend bestemmingsplan te geraken dan zachte plannen, of ze zitten al in de eindfase tot bestemmingsplan. Het terstond uitgifbare areaal en de harde plannen van het niet terstond uitgifbare areaal in IBIS vormen samen het harde aanbod, dat naar verwachting de komende jaren tot bedrijventerrein zal worden ontwikkeld.

* Exclusief zeehaventerreinen.

alle scenario's zijn de ramingen voor Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant hoger dan voor de overige provincies; de langetermijnramingen voor Groningen, Drenthe, Utrecht en Zeeland zijn juist lager. In Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant is niet alleen de grootste groei te verwachten, maar ook het aanbod is hier groot (tabel 6.2). In provincies als Overijssel en Zuid-Holland is de te verwachten groei van het benodigde areaal aan bedrijventerreinen weliswaar laag maar het aanbod is groot.

Uit tabel 6.3 blijkt dat de provincies waar de behoefte-raming het hoogst is – Gelderland, Noord-Holland, Noord-Brabant – in een aantal van de scenario's een te groot aanbod aan bedrijventerreinenareaal hebben. Ook in provincies waar de behoefte-raming voor 2020 laag is, is veelal al ruim voldoende areaal gereserveerd. In sommige provincies zijn er zelfs voldoende (of meer dan voldoende) plannen voor nieuwe terreinen om aan de geraamde behoefte bij een hoog economisch groeiscenario te voldoen. Zo dreigt in Overijssel en Zuid-Holland een overcapaciteit aan bedrijventerreinen te ontstaan.

Ook voor de periode 2020-2040 zijn deze berekeningen uitgevoerd (CBP, 2005: bijlage K); de gegevens voor deze periode zijn echter veel minder zeker. Wel laten ze zien dat in die periode de behoefte aan bedrijventerreinen in verreweg de meeste regio's en scenario's negatief zal zijn.

Provincie	2008		2020	
	Totaal	Totaal (index)	Totaal	Totaal (index)
Groningen	571,7	100,0	582,8	101,9
Friesland	644,2	100,0	644,3	100,0
Drenthe	485,8	100,0	492,3	101,3
Overijssel	1.118,5	100,0	1.133,2	101,3
Flevoland	379,4	100,0	431,0	113,6
Gelderland	1.974,4	100,0	1.986,1	100,6
Utrecht	1.195,9	100,0	1.283,2	107,3
Noord-Holland	2.627,1	100,0	2.759,4	105,0
Zuid-Holland	3.459,2	100,0	3.534,5	102,2
Zeeland	381,4	100,0	390,9	102,5
Noord-Brabant	2.417,4	100,0	2.433,5	100,7
Limburg	1.122,0	100,0	1.076,6	96,0
Nederland	16.377,0	100,0	16.747,8	102,3

Bron: Regionale bevolkings- en huishoudensprognose, PBL /CBS (2008)

Deze cijfers, hoe wetenschappelijk verantwoord ook, geven echter geen volledig beeld van de toekomstige vraag naar nieuwe bedrijventerreinen. Zo wordt geen rekening gehouden met ontwikkelingen op de al bestaande terreinen. Ook veronderstellen de prognoses dat het huidige overheidsbeleid voor bedrijventerreinen ongewijzigd blijft, of in ieder geval, dat veranderingen daarin geen gevolgen zullen hebben voor de aard en de omvang van de ruimtevraag. Deze aspecten komen hierna aan de orde.

6.3 Het belang van demografische ontwikkelingen

Demografische ontwikkelingen (zie tabel 6.4) spelen op een aantal manieren een rol bij de prognoses van de vraag naar bedrijventerreinen. In de eerste plaats hebben demografische ontwikkelingen invloed op de vraag naar bedrijventerreinen doordat een deel van de vraag naar de producten van de bedrijven op de Nederlandse bedrijventerreinen afkomstig is van de Nederlandse bevolking. Neemt het bevolkingsaantal af, dan zal ook de vraag naar bedrijventerreinen afnemen. Dit effect speelt op het niveau van de regio.

In de tweede plaats leiden demografische ontwikkelingen tot veranderingen in de beroepsbevolking (zie tabel 6.5). In bijna alle provincies neemt de beroepsbevolking tot 2020 naar verwachting af. Ook deze ontwikkeling is verwerkt in de prognoses van de vraag naar bedrijventerreinen. Bedrijven in de ene regio zouden deze afname kunnen tegengaan door arbeidskrachten uit een andere regio (of uit het buitenland) aan te trekken. Maar gezien de immobilititeit van de bevolking zal dit beleid lang niet altijd succesvol zijn.

De derde manier waarop demografische veranderingen invloed kunnen hebben op de toekomst van bedrijventerreinen ligt minder voor de hand, maar kan van groot

Tabel 6.5

Beroepsbevolking (20-64 jaar) per provincie, 2008-2020 (*1000)

Provincie	2008		2020	
	Totaal	Totaal (index)	Totaal	Totaal (index)
Groningen	359,5	100,0	348,0	96,8
Friesland	386,0	100,0	370,7	96,0
Drenthe	286,7	100,0	274,6	95,8
Overijssel	669,3	100,0	649,4	97,0
Flevoland	231,3	100,0	247,6	107,0
Gelderland	1.196,9	100,0	1.159,3	96,9
Utrecht	742,8	100,0	762,5	102,7
Noord-Holland	1.643,5	100,0	1.646,9	100,2
Zuid-Holland	2.127,2	100,0	2.074,5	97,5
Zeeland	223,8	100,0	216,2	96,6
Noord-Brabant	1.479,7	100,0	1.417,1	95,8
Limburg	685,7	100,0	622,1	90,7
Nederland	10.032,3	100,0	9.789,0	97,6

Bron: Regionale bevolkings- en huishoudensprognose, PBL/CBS (2008)

belang zijn voor de aanpak van de herstructurering. Een van de mogelijkheden om verouderde bedrijventerreinen aan te pakken is ze te transformeren tot woonlocaties. De werkgelegenheid die op het oude terrein gevestigd was, moet dan worden herplaatst op een nieuw terrein. De mogelijkheid voor zo'n transformatie hangt af van de verandering in het aantal huishoudens: hoe kleiner de groei of hoe groter de bevolkingskrimp, des te moeilijker het wordt om een bedrijventerrein om te vormen tot een woonwijk (zie verder paragraaf 6.3). Tabel 6.6. geeft de veranderingen tot 2020 in het aantal huishoudens per provincie.

6.4 De ontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen

Bij de toekomstige ontwikkeling van bedrijventerreinen gaat het om meer dan het aanleggen van nieuwe terreinen. Verreweg het merendeel van alle terreinen in Nederland bestaat immers nu al. Voor deze bestaande bedrijventerreinen is veel maatschappelijke en politieke aandacht: ze functioneren niet goed meer, of dragen bij aan de 'verrommeling' van Nederland. Naar aanleiding van onder andere deze discussie hebben de ministers van VROM en EZ besloten de aanpak van bedrijventerreinen te herijken: herstructurering dient voortaan een integraal onderdeel te zijn van de planning van bedrijventerreinen (VROM & EZ, 2007).

Er is nog een reden waarom we hier aandacht schenken aan de bestaande terreinen. Een groot deel van de grond voor bedrijvigheid wordt aangeboden op bestaande bedrijventerreinen: een nog niet uitgegeven of een vrijkomend perceel. Als het aanbod op bestaande terreinen afneemt – bijvoorbeeld doordat het bedrijventerrein een andere functie krijgt, wordt geherstructureerd naar een lagere gebruiksintensiteit of verloedert –, zal de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen toenemen. Neemt het aanbod op bestaande terreinen echter toe – bijvoorbeeld doordat het terrein wordt geïntensiveerd of geherstructureerd naar een

Provincie	2008		2020	
	Totaal	Totaal (index)	Totaal	Totaal (index)
Groningen	270,0	100,0	285,7	105,8
Friesland	277,2	100,0	289,8	104,6
Drenthe	205,7	100,0	222,9	108,4
Overijssel	469,9	100,0	507,5	108,0
Flevoland	151,3	100,0	183,0	121,0
Gelderland	843,3	100,0	915,5	108,6
Utrecht	530,8	100,0	601,3	113,3
Noord-Holland	1.234,1	100,0	1.344,2	108,9
Zuid-Holland	1.565,1	100,0	1.666,0	106,4
Zeeland	165,6	100,0	176,9	106,8
Noord-Brabant	1.035,3	100,0	1.119,0	108,1
Limburg	498,7	100,0	508,9	102,1
Nederland	7.247,0	100,0	7.820,8	107,9

Bron: Regionale bevolkings- en huishoudensprognose, PBL/CBS (2008)

hogere gebruiksintensiteit –, dan zal de vraag naar nieuwe terreinen afnemen (zie hoofdstuk 5).

In sommige regio's zal de vraag naar grond voor de logistieke sector en voor woningbouw toenemen. Worden deze functies gerealiseerd op verlaten bedrijventerreinen in die regio's, dan zal de vraag naar grond voor nieuwbouw – zowel voor bedrijven als voor woningen – afnemen. Daarnaast zijn er provincies waar, afhankelijk van het scenario, de toekomstige herstructureringsopgave groter is dan de uitbreidingsvraag (Traa & Knobens, 2009). Zelfs als alle uitbreidingsvraag zou worden opgevangen op geherstructureerde terreinen, kennen deze provincies structurele leegstand op bedrijventerreinen.

Er zijn ook andere aandachtspunten met betrekking tot het beleid voor de bestaande bedrijventerreinen.

6.4.1 De SER-ladder

Zoals we eerder zagen (hoofdstuk 5), is het voortaan de bedoeling dat een nieuw bedrijventerrein alleen wordt aangelegd nadat de zogenaamde SER-ladder is toegepast. Een brede toepassing van deze SER-ladder heeft gevolgen voor de vraag naar nieuwe terreinen (Gordijn et al., 2007). Uitgaande van de IBIS-gegevens over veroudering (zie hoofdstuk 1), wordt verondersteld dat tussen 2006 en 2020 de helft van de in dat bestand als verouderd aangegeven terreinen zou worden geherstructureerd. Hierbij wordt een ruimtewinst gehaald van 5 tot 10%. Dat wil zeggen dat zich op de geherstructureerde bedrijventerreinen tussen 5 en 10% meer arbeidsplaatsen bevinden. Verder wordt verondersteld dat ook op nieuwe terreinen het ruimtegebruik wordt geïntensiveerd, eveneens tussen 5 en 10%. Hierdoor zou de vraag naar nieuwe terreinen, zoals geprognosticeerd bij het scenario Transatlantische Markt (zie paragraaf 6.2), tussen 22 en 43% lager uitvallen.

6.4.2 De gevolgen van de nu al geplande herstructurering

Voor een groot aantal bedrijventerreinen (15,4% van alle bedrijventerreinen; zie hoofdstuk 3) bestaan herstructureringsplannen. Deze plannen zijn door, of met medewerking van, gemeenten opgesteld, zonder dat er sprake is van nationale of regionale regie. De plannen zijn ook niet officieel geregistreerd, terwijl de uitvoering aanzienlijke gevolgen kan hebben, niet alleen voor de desbetreffende locaties maar ook voor de vraag naar nieuwe terreinen. Immers, met name bij transformaties verdwijnt er ruimte voor bedrijven, ruimte die elders (meestal op een formeel terrein) moet worden gevonden. Wordt deze ruimte niet gecompenseerd, dan kan dit leiden tot knelpunten in de voorziening van bedrijventerreinen, zo constateert de Kamer van Koophandel Rotterdam voor het Kamergebied Rotterdam. Uit hun inventarisatie blijkt dat er in de periode 1995-2015 zo'n 15.000 woningen worden gerealiseerd op 36 verouderde bedrijventerreinen (270 hectare). In de meeste gevallen wordt de ruimte voor de bedrijventerreinfunctie, die met de transformatie verloren gaat, niet gecompenseerd. De Kamer van Koophandel spreekt dan ook van een ernstige bedreiging die van invloed is op de investeringsbereidheid en de doorgroeimogelijkheden van succesvolle bedrijven.

De bestaande rekenmethodiek (BLM) voorspelt de vraag naar bedrijventerreinen en houdt derhalve geen rekening met deze 'uitstroom' van bedrijventerreinen.

6.4.3 De omvang van de herstructureringsopgave

Een betrouwbaar beeld van de omvang van de herstructureringsopgave is niet te geven, niet op nationaal niveau en ook niet op provinciaal niveau (hoofdstuk 1; zie ook Traa & Knobens, 2009). En zelfs als er een goed beeld van de huidige opgave zou bestaan, dan zegt dat niets over de toekomstige opgave. De veroudering gaat immers door; het aanpakken van de nu verouderde terreinen voorkomt niet dat ook andere terreinen verouderd raken.

Bij de prognoses van de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen (zie paragraaf 6.2) maakt de BLM een stap die, wanneer expliciet gemaakt, niet helemaal realistisch lijkt en die grote gevolgen voor de uitkomst zou kunnen hebben. De prognose berekent welke sectoren meer grond voor bedrijventerreinen nodig zullen hebben, en welke minder. Daarbij wordt verondersteld dat de grond die vrij komt doordat bepaalde sectoren krimpen, ter beschikking komt aan bedrijven in de sectoren die juist meer grond op bedrijventerreinen nodig hebben, zoals de logistiek en de zakelijke dienstverlening. De omvang van dit salderingsvraagstuk is aanzienlijk. Dit komt voornamelijk doordat de werkgelegenheid in de industrie zal afnemen.

Of deze bedrijven de vrijgekomen grond ook zullen overnemen, is niet vanzelfsprekend; dit zal niet zonder slag of stoot plaatsvinden. Ten eerste zijn de percelen eigendom van het bedrijf dat krimpt. En als dat bedrijf het verlaten perceel niet wil verkopen (bijvoorbeeld omdat de opbrengst minder bedraagt dan de kosten van de bodemsanering), dan blijft het perceel ongebruikt tenzij een overheidsinstantie het onteigent. Ten tweede zullen lang niet alle door industriële bedrijven verlaten percelen zich lenen voor hergebruik door een bedrijf in een andere sector, zonder de een of andere vorm van herstructurering. Dat kost tijd en geld.

Traa & Knobens (2009) noemen dit de 'verborgen herstructureringsopgave', omdat deze tot nu toe niet is herkend. Met behulp van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM) becijferen zij dat deze 'verborgen herstructureringsopgave' de tot nu

Scenario	2010-2020	2020-2030
Global economy	980	2.010
Transatlantic market	890	3.010
Strong Europe	960	2.670
Regional Communities	2.350	3.760

Bron: Traa & Knoben (2009)

toe berekende totale herstructureringsopgave flink zal doen toenemen. Over de periode 2010-2020 is dat ongeveer 1.000 hectare netto, ofwel 70% van de huidige nationale herstructureringsopgave aan zware revitalisering en herprofilering zoals die door THB (2008) is geschat (1.400 hectare netto). En als deze opgave niet wordt aangepakt, worden de verlaten percelen niet – of niet helemaal – door andere bedrijven overgenomen. De vraag naar nieuwe bedrijventerreinen neemt dan met enkele tientallen procenten toe

6.4.4 De wijze van herstructurering

De keuze voor de meest geschikte aanpak van een verouderd bedrijventerrein (het herstructureringstype) hangt af van een aantal factoren: de aard van het probleem op dat terrein, de regionale vraag naar bedrijfs- en woningbouwlocaties, en de ligging van het terrein.

Een verouderd terrein kan verschillende problemen veroorzaken (hoofdstuk 5). De aard van de veroudering kan bijvoorbeeld dusdanig zijn dat de bedrijven op het terrein bedrijfseconomisch niet meer goed kunnen functioneren. Is dit het geval, dan gaat de aanpak uit van de wensen van de op het terrein gevestigde bedrijven. De veroudering van het terrein kan ook overlast veroorzaken voor bijvoorbeeld omwonenden. In dat geval moet rekening worden gehouden met de wensen van omwonenden, passanten en anderen.

Het herstructureringstype waarnaar in bepaalde situaties de voorkeur uitgaat, hangt ook samen met de regionale en lokale omstandigheden. Als er regionaal veel vraag is naar bedrijventerreinen, dan is het goed mogelijk het terrein te herstructureren voor de daar aanwezige bedrijven (revitalisering). Als er regionaal veel vraag is naar woningen, dan is transformatie van het bedrijventerrein naar een woonlocatie een goede mogelijkheid. Als het verouderde bedrijventerrein dicht bij het centrum ligt en goed op het openbaar vervoer is aangesloten, dan is transformatie naar een woonlocatie zelfs aantrekkelijk. Ligt het verouderde bedrijventerrein daarentegen naast een snelweg aan de rand van de stad, dan ligt herstructurering met behoud van de bedrijventerreinenfunctie (revitalisering) meer voor de hand. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat gemeenten bij de plannen voor herstructurering van bedrijventerreinen ook nu al rekening houden met dit soort omstandigheden.

Dit onderstreept de conclusie uit hoofdstuk 5 dat het moeilijk is de wijze van herstructurering te bepalen zonder kennis te hebben van de omstandigheden op elk verouderd terrein, en zonder kennis te hebben van de lokale en regionale inbedding van elk terrein. Dit betekent onder andere dat het niet verstandig is de SER-ladder op een uniforme manier toe te passen op alle beslissingen over de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Het is, uiteraard, wenselijk om, conform de SER-ladder, eerst te onderzoeken of een bestaand terrein intensiever kan worden gebruikt voordat wordt overgegaan tot het aanleggen van een nieuw terrein. Maar of die intensivering van het ruimtegebruik het best kan gebeuren door herstructurering voor (andere) bedrijven of door transformatie naar woningbouw, is afhankelijk van de lokale situatie.

Omdat de terreinspecifieke, lokale en regionale omstandigheden gevolgen hebben voor de wijze van herstructurering, hebben zij ook gevolgen voor de financiering van de herstructureringsopgave. Herstructurering door transformatie naar woningen, kantoren, detailhandel kan vaak zonder (of met weinig) subsidie plaatsvinden, omdat de nieuwe functies een hoge grondprijs op kunnen brengen. Herstructurering met behoud van bedrijvigheid, bedoeld om bestaande bedrijven efficiënter te laten functioneren, kan deels worden gefinancierd uit de verhoogde winstgevendheid op die terreinen. Herstructurering om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren kan vanuit maatschappelijk oogpunt wel een goede investering zijn, maar levert geen inkomsten op en is daarmee volledig afhankelijk van subsidies. In dat geval wordt de omvang van de daadwerkelijke herstructurering voornamelijk bepaald door de beschikbaarheid van subsidies.

Ondanks deze verkenningen is het op dit moment niet goed mogelijk de omvang van de herstructureringsopgave te schatten. Hetzelfde geldt voor het meest geschikte herstructureringstype en voor de gevolgen voor het areaal nieuw aan te leggen bedrijventerrein.

6.5 Van uitbreiding naar herstructurering en transformatie

De vraag naar nieuwe bedrijventerreinen neemt af, zo constateerden we hiervoor al. In sommige provincies zijn er bovendien al voldoende, soms zelfs meer dan voldoende, plannen om in het in de toekomst benodigde areaal aan nieuwe terreinen te voorzien (paragraaf 6.2; hoofdstuk 2). Hoewel er op bestaande terreinen al veel verandert (hoofdstuk 3), moet er echter nog het nodige gebeuren om deze terreinen ook in de toekomst te laten blijven voldoen aan de maatschappelijke en bedrijfseconomische wensen.

Deze constatering staat in schril contrast met het min of meer automatische beleid van de meeste gemeenten (zie hoofdstuk 4): voor iedere hectare grond die een gemeente voor een bedrijventerrein uitgeeft, maakt zij een nieuwe hectare bouwrijp. Voor bestaande terreinen hebben gemeenten nauwelijks een beleid. Toch is het hoogst wenselijk dat zij zich voorbereiden op een omslag in hun handelen: van beleid dat uitsluitend is gericht op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen naar beleid gericht op de hele voorraad terreinen binnen een regio.

We onderscheiden vier typen regio's:

1. regio's met een sterke vraag naar bedrijventerreinen, en een aanzienlijke toename van het aantal huishoudens;
2. regio's met een sterke vraag naar bedrijventerreinen, en een geringe toename van het aantal huishoudens;
3. regio's met een zwakke vraag naar bedrijventerreinen, en een aanzienlijke toename van het aantal huishoudens;
4. regio's met een zwakke vraag naar bedrijventerreinen, en een geringe toename van het aantal huishoudens.

Per type regio moet gekeken worden hoe een samenhangend beleid kan worden gevoerd voor bestaande en voor nieuwe terreinen.

In het geval een regio een sterke vraag kent naar bedrijventerreinen en een aanzienlijke toename van het aantal huishoudens, zal er bijvoorbeeld behoefte zijn aan nieuwe terreinen. Dit wil overigens niet zeggen dat hiervoor ook nieuwe plannen moeten worden ontwikkeld; wellicht is er in de regio al voldoende plancapaciteit aanwezig (zie tabel 6.3). Als ervoor wordt gekozen het verouderde terrein te transformeren naar een woningbouwlocatie, zal er voldoende vraag naar woningen zijn. Wordt ervoor gekozen het verouderde terrein te revitaliseren, dan zal ook hiernaar voldoende vraag zijn.

Is er een sterke vraag naar bedrijventerreinen, en neemt het aantal huishoudens maar weinig toe, dan heeft transformatie naar woningbouwlocaties minder kans van slagen. De sterke vraag naar bedrijfspercelen kan dan worden aangewend om de verouderde terreinen te herstructureren met behoud van hun functie (revitalisering).

Wanneer de vraag naar bedrijventerreinen zwak is terwijl het aantal huishoudens aanzienlijk toeneemt, dan zal er meer behoefte zijn aan woningen dan aan bedrijventerreinen. De vraag naar woningen kan worden aangewend om verouderde terreinen te transformeren, mits de ligging van die terreinen daarvoor geschikt is. De op het verouderde terrein aanwezige bedrijven kunnen verhuizen naar nieuwe bedrijventerreinen.

Bij zowel een zwakke vraag naar bedrijventerreinen als een geringe toename van het aantal huishoudens is noch transformatie naar woningbouw noch herstructurering realistisch. Omdat er niet veel vraag is naar nieuwe terreinen, zou besloten kunnen worden de verouderde terreinen te herstructureren; dat zal veel subsidie vergen.

Na 2020 zal dit regionaal gedifferentieerde beeld veranderen. Dan zal in alle provincies de nettovraag naar nieuwe terreinen immers zijn verdwenen.

6.6 Overheidsbeleid voor werklocaties

Ongeveer een derde van alle banen in Nederland bevindt zich op bedrijventerreinen. Zal dat ook in de toekomst zo zijn? Zullen bedrijven hun voorkeur voor deze vestigingslocatie behouden? Deze vraag stellen we om de volgende redenen.

Ten eerste is een bedrijventerrein een soort werklocatie die een gemeente afbakt en aanbiedt aan een bedrijf. Deze werklocatie sluit goed aan bij de wensen van

veel bedrijven en ze voorkomt milieuoverlast voor derden. Toch blijken sommige bedrijven, die de keuze hebben, zich ook op andere soorten werklocaties te willen vestigen. De analyse van bedrijfsverhuizingen in hoofdstuk 2 laat een aanzienlijke dynamiek zien tussen bedrijventerreinen en andere soorten werklocaties. Met name tussen kantoorlocaties en bedrijventerreinen en tussen woonwijken en bedrijventerreinen stromen veel banen per jaar in beide richtingen (zie Weterings et al., 2008: hoofdstuk 5). Weliswaar stromen meer banen naar bedrijventerreinen dan andersom, maar het aantal banen dat van een bedrijventerrein naar een kantoorlocatie of een woonwijk gaat, is voldoende groot om te constateren dat sommige bedrijven zich evengoed thuis voelen op een bedrijventerrein als op een kantoorlocatie of in een woonwijk. Ten tweede hangt de beslissing van een bedrijf om zich al dan niet op een bedrijventerrein te vestigen en daar al dan niet te blijven, niet alleen af van zijn vraag naar locatiekenmerken maar ook van het aanbod aan werklocaties. In Nederland hebben gemeenten daarop een grote invloed. Dat betekent dat de toekomst van bedrijventerreinen niet alleen een zaak is van de toekomstige vraag naar werklocaties maar ook van het gevoerde overheidsbeleid.

Al decennia lang voert Nederland – in navolging van de CIAM-beweging (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) uit de dertiger jaren van de vorige eeuw – een ruimtelijk beleid van functiescheiding, in casu een scheiding tussen wonen en werken. Werken staat daarbij voor fabrieken en zware productie. Dit is het fundament onder het beleid voor bedrijventerreinen. Echter: hoewel het merendeel van de overlast veroorzakende bedrijvigheid – in de industrie en de logistiek – zich inderdaad op een bedrijventerrein bevindt (hoofdstuk 1), zijn er ook andere soorten bedrijvigheid die andere locatie-eisen hebben. Vele gemeenten negeren dit of veronderstellen dat het functiescheidingsbeginsel ook voor die andere bedrijven geschikt is. Wanneer, zoals verwacht, het aantal banen in de industrie afneemt, neemt ook het belang af van de functiescheiding, en dus van monofunctionele bedrijventerreinen. Kijken we bovendien naar alle soorten bedrijvigheid, dan is er nu al een aanzienlijke functiemenging te constateren op vele stedelijke locaties in Nederland (Pols et al., 2009). Wat wordt het overheidsbeleid voor het aanbod van bedrijventerreinen ten opzichte van andere soorten werklocaties?

Het overheidsbeleid heeft ook om andere redenen gevolgen voor het aanbod aan werklocaties, en dus voor de feitelijke locatie die een bedrijf als vestigingsplaats kiest. Voor een aanzienlijk aantal bedrijventerreinen bestaan plannen om het terrein – door of in samenwerking van gemeenten – te transformeren naar een woonwijk of naar andere stedelijke functies. In de huidige discussies over de herstructurering van bedrijventerreinen is een volledige of gedeeltelijke transformatie een reële beleids optie. Maar gemeenten initiëren transformatie ook in de andere richting: zij stimuleren bijvoorbeeld dat een fabriek in de bebouwde kom – en in het bijzonder in een woonwijk – naar een bedrijventerrein verhuist, veelal om milieu- en verkeersoverlast te verminderen en/of locaties voor de woningbouw te winnen (Pols et al., 2009).

Het vraagstuk van het door overheidsinstanties bepaalde aanbod aan werklocaties, en de feitelijke handelingen van die instanties, moet worden geplaatst binnen de actuele discussies over functiemenging als een (expliciet) alternatief voor

functiescheiding. Met name de rijksoverheid bepleit functiemenging. In de Nota Ruimte (VROM, 2004) is dit één van de aspecten van de ruimtelijke visie om de leefbaarheid en de sociaal-economische positie van steden te verbeteren. Gemengde woon- en werkgebieden zouden een aantrekkelijke omgeving bieden, met mogelijkheden om lopend of op de fiets tal van bestemmingen te bereiken. Functiemenging hoort volgens de Nota Ruimte voorrang te krijgen als de schaal en de risico's van gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen dit toelaten. Ook de VROM-raad pleit krachtig voor functiemenging: 'Streef naar functiemenging bij de ontwikkeling en herstructurering van werklandschappen' (VROM-raad, 2006). Deze raad wil afstappen van het concept 'bedrijventerreinen'. In zijn advies wijst de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, 2008) de ministers Cramer en Van der Hoeven expliciet op de mogelijkheden van functiemenging van bedrijven met kantoren en/of woningen. De Taskforce pleit ervoor de mogelijkheden voor menging van wonen en werken procedureel te vereenvoudigen.

Als overheidsinstanties hun beleid voor het aanbod van werklocaties – waaronder bedrijventerreinen – kritisch herzien, zal het minder vanzelfsprekend zijn dat gemeenten bedrijventerreinen aanleggen speciaal voor bedrijven die weinig verkeers- en milieuoverlast veroorzaken. Pols et al. (2009) verkennen de mogelijkheden van dergelijke functiemenging

6.7 Conclusies

De toekomst van de Nederlandse bedrijventerreinen wordt grotendeels bepaald door wat er met de bestaande terreinen gebeurt. De komende twintig jaar domineren deze bestaande terreinen immers het bestand van bedrijventerreinen, hoe veel nieuwe terreinen er ook worden aangelegd. Lange tijd werd gedacht dat een terrein, eens aangelegd, zichzelf zou handhaven en geen verdere beleidsaandacht zou vergen; dit in tegenstelling, overigens, tot het gemeentelijk beleid voor woonwijken, parken, wegen, en dergelijke. Nu is duidelijk dat dit niet het geval is. Zonder beleidsaandacht ontstaan problemen op de bestaande bedrijventerreinen, zowel voor de aanwezige bedrijven (suboptimale productievoorwaarden) als voor anderen (milieuoverlast, verrommeling, e.d.).

Het al dan niet aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen wordt grotendeels ingegeven doordat gemeenten willen voldoen aan de toekomstige wensen van bedrijven: hoeveel grond willen ze hebben en met welke kwaliteiten (ligging, stedenbouwkundige inbedding, e.d.)? Gemeenten lijken te vergeten dat zij met hun bedrijventerreinenbeleid slechts een derde van alle bedrijvigheid bedienen. Het andere, grootste, deel van de bedrijvigheid ligt verspreid over de stad.

Alle bedrijven hebben wensen betreffende hun locatie; wensen die in de toekomst anders zullen zijn dan nu. Omdat gemeenten een sterke invloed uitoefenen op het aanbod aan alle soorten werklocaties – niet alleen op bedrijventerreinen maar ook in een woonwijk of een winkelcentrum, langs uitvalsroutes, op zelfstandige plekken – wordt de toekomst van bedrijventerreinen bepaald door het beleid voor de – kwantitatief belangrijker – andere werklocaties.

Samenvattend:

- Beleid voor nieuwe bedrijventerreinen moet worden gevoerd in samenhang met het beleid voor bestaande terreinen en voor andere soorten werklocaties. Gemeenten moeten een ruimtelijkeordeningsbeleid voeren voor alle soorten werklocaties, en niet alleen voor nieuwe bedrijventerreinen.
- Dit beleid moet plaatsvinden op regionaal niveau. Bedrijven zoeken immers een locatie op een schaal hoger dan de gemeente maar binnen de regio. Dat vereist dat de gemeenten in een regio samenwerken.
- De inhoud van het beleid moet rekening houden met de te verwachten veranderingen in de regionale vraag naar terreinen en woningen. De nut-en-noodzaakdiscussie van bedrijventerreinen moet dus worden gebaseerd op de regionale vraag. Immers, de vraag naar nieuwe terreinen en de mogelijkheden bij het herstructureren van verouderde terreinen verschillen naar gelang de economische ontwikkeling en de demografische ontwikkeling in een regio. Het is op het niveau van de regio en niet op dat van het hele land dat de omvang van de verouderde terreinen en de meest geschikte aanpak ervan moeten worden verkend.
- De huidige aanpak veronderstelt dat de vraag naar nieuwe terreinen zich zal voortzetten en dat er altijd een ruim aanbod aan voorradige grond moet zijn: er is bovendien weinig aandacht voor bestaande terreinen. Voortzetting van deze aanpak zal in bepaalde regio's leiden tot lege of verlaten bedrijventerreinen, zowel bestaande als nieuwe. Vooral in krimpregio's moeten gemeenten afzien van het automatisme waarmee ze de afgelopen decennia voor iedere hectare grond voor bedrijventerrein die ze uitgeven, een nieuwe hectare bouwrijp laten maken.
- Gemeenten moeten een grote beleidsomslag maken. Provincies en de rijksoverheid kunnen hen hierbij helpen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2008), *Herstructurering van bedrijventerreinen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 760, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Arcadis & Stec Groep (2007), *IBIS werklocaties. De stand in planning en uitgifte van bedrijventerreinen 1 januari 2007 en de uitgifte in 2006*, <http://www.bedrijvenlocaties.nl/publicaties/rapportages/38460.aspx>.
- Blaauw, K. (2007), *Zuinig op ruimte; een provinciale vergelijking van bedrijventerreinen*, Utrecht: Stichting Natuur en Milieu.
- CPB (1999), *De grondmarkt: een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- CPB (2001), *Veroudering van Bedrijventerreinen: een structuur voor herstructurering*, Den Haag: CPB.
- CPB (2005), *Bedrijfslocatiemonitor; de vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2020*, Den Haag: Koninklijke De Swart.
- CPB, MNP & RPB (2006), *Welvaart en leefomgeving*, Den Haag/Bilthoven: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau & Ruimtelijk Planbureau.
- Dekkers, J.E.C. & E. Koomen (2008), *Valuation of open space; hedonic house price analyses in the Dutch Randstad region*, FEWEB Research Memorandum 2008-24. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Dijk, J. van & P.H. Pellenburg (2000), 'Spatial perspectives on firm demography', *Papers in Regional Science*, 79 (2): 107-110.
- Dinteren J.H.J. van, A. Posthuma & L. Bruin (2007), *Regionaal bedrijventerreinenbeleid; een inventarisatie*, Nijmegen: Royal Haskoning.
- Dinteren, J.H.J. van (2008), *Bedrijventerreinen als speelveld*, oratie uitgesproken op 24 juni 2008, faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- EIB (2009) *Baten van herstructurering van Bedrijventerreinen, een verkennend onderzoek*, Amsterdam: EIB.
- Eiff, V. (1991), *Beleid voor bedrijfsterreinen; een politiek geografische studie naar betrekkingen in het openbaar bestuur bij lokatiebeleid voor bedrijfsvestiging in stadsgewesten*, Amsterdam: KNAG.
- EZ (2004), *Actieplan bedrijventerreinen*, Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- Gordijn, H., G. Renes & M. Traa (2007), *Beleidsadvies: naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Hilferink, J.D. (1974), *Gemeentelijke investeringsbeslissingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Huisman, C. & L. van Wissen (2005), "'Facts and figures" van de demografie van bedrijven in Nederland', in: P. Pellenburg e.a. (red.), *Ruimtelijke aspecten van de bedrijvendynamiek in Nederland*, Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Knoben, J. & L.A.G. Oerlemans (2008), 'Ties that spatially bind? A relational account of the causes of spatial firm mobility', *Regional Studies* 42 (3): 385-400.
- Knoben, J., L.A.G. Oerlemans & R.P.J.H. Rutten (2008), 'The effects of spatial mobility on firm performance', *Economic Geography* 84 (2): 157-183.
- Knoben, J. & M. Traa (2008), *De Bedrijfslocatiemonitor: Kritiek, alternatieven en aanpassingen*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Planbureau voor de Leefomgeving.
- Korthals Altes, W. (2008), *Actief grondbeleid betaalt zich terug*, *Property Research Quarterly* 7 (1): 22-27.
- Louw E., B. Needham, H. Olden & C.J. Pen (2004), *Planning van bedrijventerreinen*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Louw, E. & F. de Vor (2008), 'De economische betekenis van bedrijventerreinen', *Economisch Statistische Berichten*, 93: 506-509.
- Marlet, G. (2003), 'Gemeentefonds mist grond', *Economisch Statistische Berichten* 88: 155-157.
- BZK (2008) (2008), *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 1997 e.v. jaren*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Olden, H. (2007), *Het onderbouwen van nut en noodzaak van bedrijventerreinen; een kritische beschouwing over de praktijk van marktonderzoek*, Utrecht: STOGO onderzoek + advies.
- Olden H. (2009), *Bedrijventerreinen en vastgoed; een onderzoek naar de wetenschappelijke en markttechnische onderbouwing van het beleid voor bedrijventerreinen*, Utrecht: Faculteit GeoWetenschappen, Universiteit Utrecht (nog te verschijnen).

- Oort, F. van (2004), *Urban growth and innovation. Spatially bounded externalities in the Netherlands*, Aldershot: Ashgate.
- Oort, F. van, R. Ponds, J. van Vliet, H. van Amsterdam, S. Declerck, J. Knobens, P. Pellenbarg & J. Weltevreden (2007), *Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Pellenbarg, P.H., L.J.G. van Wissen & J. van Dijk (2002), 'Firm migration', pp. 110-148 in P. McCann (ed.), *Industrial location economics*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pols, L., H. van Amsterdam, A. Harbers, P. Kronberger & E. Buitelaar (2009), te verschijnen, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- RSA najaarsmiddag 2008, www.rsanederland.nl, najaarsbijeenkomst op 26 november 2008, Economische waardering van omgevingskwaliteit, Utrecht.
- Raad voor openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen (2008), *Bevolkingsdaling: gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag: Rob & Rfv.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties; belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Segeren A., B. Needham & J. Groen (2005), *De markt doorgrond; een institutionele benadering van de grondmarkten in Nederland*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Sijtsma, F.J., A. van Hinsberg, S. Kruitwagen & F.J. Dietz (2009), *Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- SER (1999), *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Stam, E. (2007), 'Why butterflies don't leave. Locational behaviour of entrepreneurial firms', *Economic Geography* 83(1): 27-50.
- Steen, P.J.M., van (1995), *Ondernemen op en buiten het bedrijventerrein*, Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Straaten, W. van der & J. Rouwendal (2008), *The costs and benefits of providing open space in Cities*, CPB Discussion paper no 98, Den Haag: Centraal Planbureau.
- THB/Taskforce, (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008), *Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*, Den Haag: ministerie van VROM en ministerie van Economische Zaken.
- Terpstra, P.R.A. (1986), *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid*, proefschrift, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Traa, M. & J. Knobens (2009), *Veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen. Een verkenning*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verhaak, W. (2007), *Herstructurering een fiasco; Bouwstenen voor een nieuw bedrijventerreinenbeleid*, Amsterdam: Vereniging Milieudefensie.
- VROM (2004), *Nota Ruimte*, Den Haag: ministerie van VROM.
- VROM-raad (2006), *Werklandschappen; een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, Advies nr. 53, Den Haag: VROM-raad.
- VenW & EZ (2006), *Evaluatie van infrastructuurprojecten, een leidraad voor kosten-batenanalyses, capita selecta*, Den Haag: ministeries van VenW en EZ.
- Wassenaar, M.C. (2005), 'Overige eigen middelen gemeenten doorkruisen derde aspiratieniveau', *Tijdschrift voor openbare financiën* 37 (4): 190-199.
- Weterings, A., Knobens, J. & H. van Amsterdam (2008), *Werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bijlage 1

Bruto-nettoverhoudingen per COROP, 2006

COROP	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Oost-Groningen	1,30	0,23
Delfzijl en omgeving	1,24	0,28
Overig Groningen	1,35	0,29
Noord-Friesland	1,34	0,29
Zuidwest-Friesland	1,32	0,26
Zuidoost-Friesland	1,35	0,25
Noord-Drenthe	1,40	0,27
Zuidoost-Drenthe	1,31	0,19
Zuidwest-Drenthe	1,36	0,18
Noord-Overijssel	1,26	0,19
Zuidwest-Overijssel	1,33	0,36
Twente	1,35	0,50
Veluwe	1,33	0,26
Achterhoek	1,30	0,21
Arnhem/Nijmegen	1,30	0,25
Zuidwest-Gelderland	1,24	0,21
Utrecht	1,40	0,40
Kop van Noord-Holland	1,48	0,51
Alkmaar en omgeving	1,55	0,41
IJmond	1,31	0,22
Agglomeratie Haarlem	1,65	0,37

Vervolg

COROP	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Zaanstreek	1,59	0,46
Groot-Amsterdam	1,86	1,85
Het Gooi en Vechtstreek	1,53	0,46
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	1,36	0,28
Agglomeratie 's-Gravenhage	1,60	1,10
Delft en Westland	1,28	0,15
Oost-Zuid-Holland	1,44	0,35
Groot-Rijnmond	1,40	0,26
Zuidoost-Zuid-Holland	1,36	0,21
Zeeuwsch-Vlaanderen	1,26	0,19
Overig Zeeland	1,39	0,65
West-Noord-Brabant	1,33	0,45
Midden-Noord-Brabant	1,30	0,15
Noordoost-Noord-Brabant	1,37	0,32
Zuidoost-Noord-Brabant	1,39	0,50
Noord-Limburg	1,18	0,11
Midden-Limburg	1,20	0,30
Zuid-Limburg	1,22	0,21
Flevoland	1,60	0,79
Totaal	1,37	0,52
Tussen COROPs	1,38	0,14

Bron: IBIS (2007) en LISA (2006)

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Auteurs

Gusta Renes, Anet Weterings, Hugo Gordijn

Onderzoeksgroep

Joris Knobens, Han Olden, Edwin Buitelaar, Anton van Hoorn, Michel Traa, Arjan Harbers

Databewerking

Hans van Amsterdam, Sanne Boschman

Supervisie

Prof. dr. B. Needham, Prof. dr. F. van Oort

Begeleidingscommissie

Drs. J. Berends (VNG), Drs. K.B. van den Berg (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam), Dr. E. van der Krabben (KUN), Dr. E. Louw (OTB), Prof. Dr. L.J.G. van Wissen (RUG en NIDI)

Eindredactie

Simone Langeweg

Vormgeving en opmaak

Textcetera, Den Haag

Druk

De Maastad, Rotterdam