

Planning van bedrijventerrein is niet gericht op vraag van bedrijven

Han Olden

Uitgangspunt voor de planning en programmering van bedrijventerreinen is maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen. Gezien de onzekerheden die zijn verbonden aan economische prognoses mogen ruimtereserveringen voor de lange termijn reservecapaciteit bevatten. Voorwaarde is wel dat de planologische realisatie is gebaseerd op de concrete vraag in de markt. Aan de hand van onderzoek naar het beleid voor bedrijventerreinen van het Rijk, de provincies en de gemeenten gaat dit artikel in op de vraag of dit principe in de praktijk invulling krijgt. De resultaten laten zien dat van aanleggen naar behoefte geen sprake is. De planologische realisatie is gebaseerd op de vaak ruime planningsopgave voor de lange termijn. Hierdoor is een omvangrijk aanbod aan bouwrijpe grond ontstaan, dat in de huidige periode van laagconjunctuur moeilijk afzetbaar is.

1 Inleiding

Crisis of geen crisis, bij de planning van bedrijventerreinen overheerst het optimisme. In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten in november 2009 voor de periode 2010 t/m 2020 een planningsopgave afgesproken van maximaal 11.015 hectare nieuw bedrijventerrein. Het Convenant Bedrijventerreinen is het gevolg van de herijking van het nationale beleid voor bedrijventerreinen in 2007. Hierbij hebben de ministers van VROM en Economische Zaken benadrukt dat ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen plaats dient te vinden binnen de randvoorwaarde van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik. Herstructurering van verouderde bedrijventerreinen dient daarom prioriteit te krijgen. Om zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik te stimuleren, hebben de ministers de planningsopgave voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen uit de Nota Ruimte (2004) neerwaarts bijgesteld. De af-

spraken in het Convenant Bedrijventerreinen hebben behalve op de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen betrekking op omvang en financiering van de herstructureringsopgave en op de wijze waarop de planning en programmering invulling moeten krijgen.

Centraal staat een strikte regionale planning onder regie van de provincies. De afgesproken planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen vormt de basis voor de strategische reserveringen voor de lange termijn in provinciale structuurvisies. Het daadwerkelijk omzetten van de reserveringen in uitgeefbare grond is afhankelijk van de vraag in de markt. Realisatie moet tot stand komen via het principe 'maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen'. Volgens dit principe kan de strategische reservering voor de langere termijn reservecapaciteit bevatten, mits de planologische realisatie in bestemmingsplannen is gebaseerd op de concrete vraag in de markt. Achtergrond van het principe is dat het, gezien de onzekerheden die per definitie verbonden zijn aan economische prognoses op de lange termijn, mogelijk moet zijn flexibel in te spelen op veranderende marktomstandigheden, die kunnen leiden tot hogere of lagere uitgaven dan voorzien. Ook moet rekening worden gehouden met problemen aan de aanbodzijde van de markt als gevolg van planuitval, waardoor aanbod niet of later op de markt komt dan was gepland.

In het Convenant Bedrijventerreinen hebben de partijen tevens afgesproken 'het realiseren naar behoefte' te baseren op het principe van de SER-ladder.¹ Dit betekent dat de ruimte die beschikbaar kan komen door herstructurering en intensivering op bestaande bedrijventerreinen of door ontwikkelingen elders in het bestaande stedelijke gebied bij besluiten over de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen in de beschouwing dient te worden betrokken.

¹ De SER introduceerde de ladder in 1999 in zijn Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid. Voor het inpassen van de ruimtebehoeften voor de functies wonen, bedrijvigheid en infrastructuur stelde de SER voor de volgende ladder als denkmodel te hanteren:

- Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
- Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
- Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt

Aan de hand van onderzoek naar het beleid voor bedrijventerreinen van provincies en gemeenten komt in de rest van dit artikel aan de orde in hoeverre de huidige planningspraktijk al is gericht op het principe ‘maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen’ (Olden 2010). Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van relevante beleidsdocumenten bij twaalf provincies, op een telefonische enquête onder 64 van de 150 gemeenten met meer dan 100 hectare uitgegeven bedrijventerrein (in 2007) en op een verdiepende analyse door middel van relevante beleidsdocumenten en interviews bij vierentwintig gemeenten, verspreid over heel Nederland. Hiermee geeft het onderzoek een betrouwbaar beeld van de gangbare planningspraktijk bij gemeenten en van de rol die provincies als regisseur zouden moeten spelen. Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2008 en het voorjaar van 2009. Dit is weliswaar eerder dan de gemaakte afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen, maar het geeft wel een beeld van de mate waarin de huidige planningspraktijk afwijkt van de in het convenant beoogde praktijk.

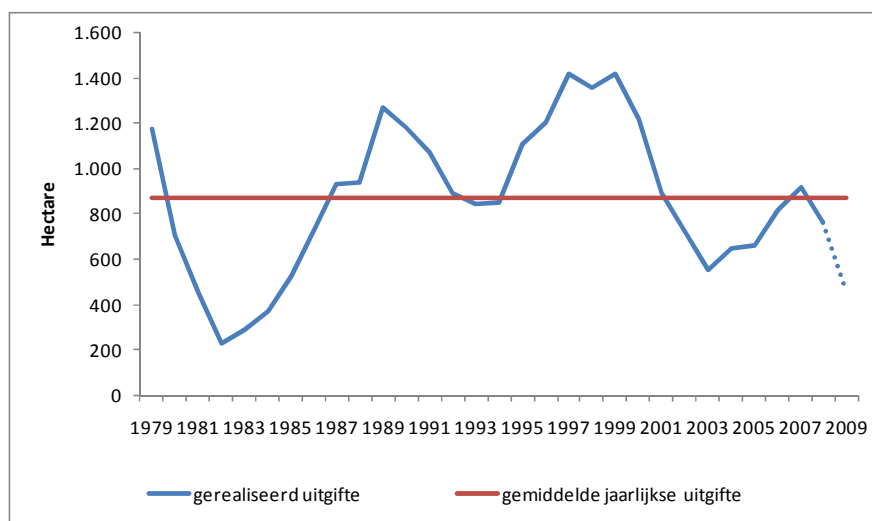
2 Vraag en aanbod op de markt voor bedrijventerreinen

De uitgifte van bedrijventerreinen fluctueerde in het verleden sterk, afhankelijk van de economische conjunctuur. Als gevolg van de economische recessie aan het begin van de jaren tachtig daalde de uitgifte snel van bijna 1.200 hectare in 1979 tot 230 hectare in 1982. Daarna herstelde de vraag zich weer om in de tweede helft van de jaren negentig, een periode van economische hoogconjunctuur, recordhoogten van ruim 1.400 hectare te bereiken. Daarna zakte de vraag opnieuw in. Vanaf 2001 lag de uitgifte bijna voortdurend onder het langjarige gemiddelde van 872 hectare per jaar. Op dit moment bevindt de markt zich in een neerwaartse ontwikkeling. Als de uitgifte van bedrijventerrein in 2009 een ontwikkeling laat zien die vergelijkbaar is met de sterk gedaalde opname van bedrijfsruimten, kan deze wel eens met 40% zijn teruggevallen. Dit zou een uitgifte betekenen van 450 hectare.

Het huidige aanbod is in het licht van de uitgifte fors (Figuur 1). Op 1 januari 2009 was er volgens gegevens uit het Integrale Bedrijventerreinen Informatiesysteem (IBIS) in Nederland 4.400 hectare bouwrijpe grond beschikbaar. Gemeten aan de in 2008 gerealiseerde uitgifte (763 hectare) was het aanbod voor bijna zes jaar toereikend. Behalve de 4.400 hectare bouwrijpe grond is er ook een planvoorraad van 6.400 hectare. Hiervan ligt 3.300 hectare al vast in een vastgesteld bestemmingsplan (harde plancapa-

iteit). De overige 3.100 hectare zijn te beschouwen als zachte plancapaciteit in verschillende fasen van de planontwikkeling, variërend van opgenomen in een ontwerp bestemmingsplan tot onderdeel van een provinciale structuurvisie. Het grote aanbod aan bouwrijpe grond en harde plancapaciteit betekent dat voor nog maar 30% van de planningsopgave uit het Convenant Bedrijventerreinen programmering volgens het principe ‘naar behoefte aanleggen’ mogelijk is.

Figuur 1 Uitgifte bedrijventerreinen 1979 t/m 2009



2009: geschat.

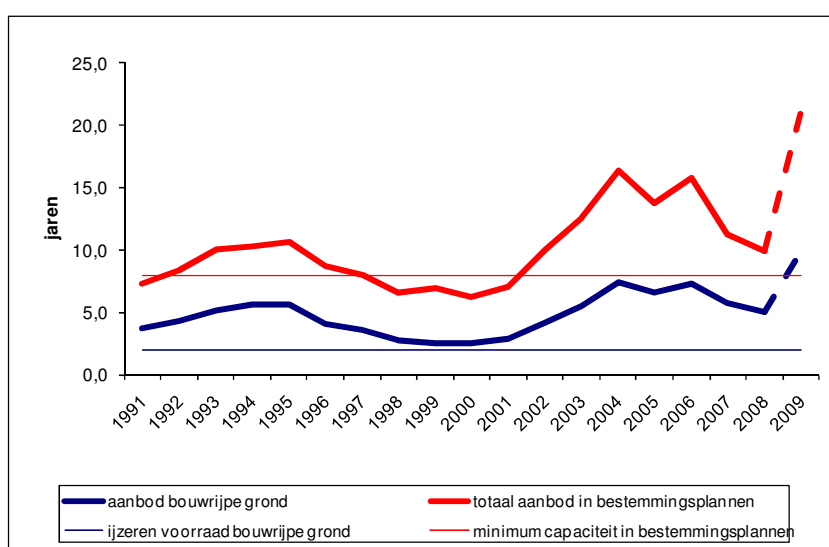
Bron: IBIS.

Het ruime aanbod aan bouwrijpe grond en harde plancapaciteit is kenmerkend voor de markt voor bedrijventerreinen (Figuur 2). Van een tekort, zoals het ministerie van Economische Zaken (2004) suggereerde in het Actieplan Bedrijventerreinen is in de afgelopen twee decennia geen sprake geweest. Het aanbod van bouwrijpe grond lag bijna voortdurend boven de minimaal noodzakelijke ijzeren voorraad van twee maal de uitgifte in het voorafgaande jaar. Bij een aanbod van twee maal de jaarlijkse uitgifte is het mogelijk te voldoen aan de concrete vraag in de markt, zonder dat onnodig aanbod op de plank ligt. Zelfs in de tweede helft van de jaren negentig, toen de uitgifte recordhoogten bereikte, daalde het aanbod aan bouwrijpe grond niet onder het minimale niveau.

Uit Figuur 2 blijkt tevens dat er bijna altijd ruim voldoende capaciteit in bestemmingsplannen beschikbaar was om de bouwrijpe grond tijdig aan te vullen. Gezien de gemiddelde tijd die in de praktijk verstrijkt tussen de

start van een bestemmingsplanprocedure en de eerste uitgifte, is de minimale omvang van het totale aanbod (bouwrijpe grond en harde plancapaciteit) gesteld op minimaal acht maal de uitgifte in het voorafgaande jaar. Alleen in de tweede helft van de jaren negentig kwam het totale aanbod tijdelijk onder deze minimale norm. Tot problemen bij het bouwrijp maken van grond heeft dit niet geleid. Vanaf 2000 ligt het aanbod in ieder geval ruim boven de norm.

Figuur 2 Verhouding vraag-aanbod op de markt voor bedrijventerreinen 1991-2009



Verhouding is weergegeven als aanbod in jaar t / uitgifte in jaar t-1 (2009 geschat).
Bron: IBIS.

In het licht van de huidige terugval in de vraag dreigen zelfs forse overschotten. Hoewel de economische krimp die ons land in 2009 trof voorbij lijkt te zijn, zijn de economische vooruitzichten nog niet erg rooskleurig. Voor 2010 verwacht het CPB een economische groei van 1,5%. In de meeste recente middellange termijnverkenning voor de periode 2011-2015 gaat het CPB uit van een gemiddelde economische groei van 1,75%. Dit is aanzienlijk minder dan de in het Convenant Bedrijventerreinen veronderstelde groei van 2,2% per jaar. Hierdoor zou de uitgifte van bedrijventerreinen in de komende vijf jaar ruim 30% lager kunnen liggen dan in het Convenant Bedrijventerreinen is verondersteld.

Aangezien 80% van het aanbod aan bouwrijpe grond in handen is van gemeenten, zullen de financiële gevolgen hiervan vooral de gemeentelijke grondbedrijven treffen. Uit recente berichten in de pers is af te leiden dat

de grondbedrijven door het te ruime aanbod aan bouwrijpe grond in zwaar weer dreigen te komen. Eerder gebeurde dit in het begin van de jaren tachtig, toen de uitgifte als gevolg van de economische recessie snel terugviel. Omdat de gemeenten, geïnspireerd door de hoge uitgiftecijfers aan het einde van de jaren zeventig, op grote schaal grond bouwrijp hadden gemaakt, ontstonden er grote financiële problemen voor de gemeentelijke grondbedrijven (Ike e.al. 1984).

3 De planningspraktijk

De lage economische groei in combinatie met de al omvangrijke planvoorraad vraagt om een zorgvuldige op de vraag afgestemde programmering voor de korte en middellange termijn.

Volgens de in het convenant gemaakte afspraken moet de zorgvuldige programmering tot stand komen door een strikte planning op regionaal niveau, onder regie van de provincies. Dit betekent dat de provincies in samenwerking met de gemeenten een provinciale raming van de vraag maken, inclusief een (indicatieve) vertaling naar regio's en dat de regionaal samenwerkende gemeenten met de provincies de regionale planning uitwerken inclusief fasering, segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen in de regio.

Periodiek marktonderzoek en het monitoren van ontwikkelingen zijn belangrijke onderdelen van de programmering. Naast de recente uitgifte en de toekomstige vraag naar bedrijventerreinen zijn het huidige ruimtegebruik op bedrijventerreinen, de courantheid van het vrijkomende aanbod en het programma van eisen dat ondernemers stellen aan de huisvesting van bedrijven hierbij relevante aandachtspunten. Vragen die moeten worden beantwoord, zijn: in hoeverre is de gesignaleerde vraag op te vangen door een verbouwing dan wel door een uitbreiding op eigen terrein; sluit het beschikbare aanbod in de bestaande voorraad bedrijfspanden aan bij de vraag in de markt; kan het ontwikkelen van bedrijfsruimten in het bestaande stedelijke gebied een alternatief zijn voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen? Toepassing van de SER-ladder is gebaat bij het beschikbaar komen van dit soort informatie. Het gaat bij de SER-ladder om meer dan fysieke ruimtewinst. Vooral het efficiënte hergebruik van de bestaande voorraad bedrijfspanden is een belangrijk onderdeel van de SER-ladder.

Uit het onderzoek blijkt dat de huidige planningspraktijk nog ver afstaat van de in het convenant beoogde aanpak. De gedachte dat de reductie van het aanbod aan bouwrijpe grond tot stand zal komen door een strikte regionale planning onder regie van de provincies, vindt tot nu toe geen steun in

de praktijk. Ondanks de beleidsmatig toegenomen aandacht voor efficiënt en zorgvuldig ruimtegebruik, ligt in het gemeentelijk beleid nog altijd het accent op uitbreiding van de voorraad. De provincies treden hiertegen onvoldoende op. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat ook de provinciale ruimtelijk ordening sterk is gericht op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De gemeentelijke plannen passen hierdoor bijna altijd naadloos in de provinciale streekplannen en structuurvisies. Het gevolg hiervan is dat in de praktijk een sterk accent blijft liggen op het ‘maximaal reserveren van ruimte’. Het ‘naar behoefte aanleggen’ krijgt veel minder aandacht. Uit de analyses komt een aantal ernstige tekortkomingen in de planningspraktijk naar voren, die de oorzaak hiervoor zijn.

Uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen wordt overschat. Het beleid voor bedrijventerreinen heeft op provinciaal en gemeentelijk niveau nog altijd een sterk voorwaardenscheppend fundament. De veronderstelling is dat de aanleg van bedrijventerreinen een instrument is om economische doelstellingen (groei van de werkgelegenheid) te bewerkstelligen (Segeren e.a. 2005; Van Dinteren 2008; Louw e.a. 2009; Olden 2010). Al in de jaren vijftig van de vorige eeuw subsidieerde het ministerie van Economische Zaken de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen om regionaal economische achterstanden in perifere landsdelen terug te dringen (Bartels en Van Duijn 1980). Het aanleggen van bedrijventerreinen is bovendien al geruime tijd een instrument in het kader van het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid (Hilferink 1974; Terpstra, 1985, Eiff 1990). Het accent in het beleid op regionaal economische doelstellingen heeft volgens Segeren e.a. (2005) geleid tot de gedachte dat gemeenten altijd bouwrijpe grond op bedrijventerreinen uit voorraad moeten kunnen leveren.

Wetenschappelijk vindt de veronderstelling dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen economische groei en groei van de werkgelegenheid genereert, haar basis in de regionale economie en in de economische geografie. Regionaal economen en economisch geografen beschouwen ‘ruimte’ primair als vestigingsplaatsfactor voor bedrijven (Cabus en Vanhaverbeke 2004). Het hierop gebaseerde regionaal economisch beleid en het gemeentelijke werkgelegenheidsbeleid zullen die vestigingsplaatsfactor willen optimaliseren om maximaal te kunnen inspelen op de vestigingseisen van economische actoren die een bijdrage moeten leveren aan de economische groei van een regio.

Het wetenschappelijke fundament voor het beleid is niet erg sterk. Het vindt zijn basis in de oudere economisch geografische locatietheorieën die vooral betrekking hebben op de verplaatsing van bedrijven over lange afstand. Op bedrijventerreinen vestigen zich echter vooral bedrijven die afkomstig zijn uit de eigen gemeente of uit één van de aangrenzende ge-

meenten (Weterings e.a. 2008). Volgens Louw (1996) kunnen ondernemers bij verplaatsingen over korte afstand vooral kostenvoordelen behalen door het kiezen van de meest geëigende huisvesting in termen van gebruiksmogelijkheden. Gezien het grote aantal verplaatsingen over korte afstand waarschuwen Van Oort et al. (2007) voor te overspannen verwachtingen over de mogelijkheid bedrijven te acquireren door het aanleggen van bedrijventerreinen.

Desondanks zijn de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen gebaseerd op de veronderstelling dat de economische groei in de komende tien jaar nog om een forse uitbreiding van het areaal bedrijventerrein vraagt. Van de afgesproken planningsopgave komt 85% (9.185 hectare) voor rekening van uitbreidingsvraag. Dit is de additionele ruimte die nodig is om de economische groei te accommoderen. De overige 1.830 hectare is het gevolg van vervangingsvraag. Dit is de vraag die voorkomt uit het onttrekken van oude bedrijventerreinen aan hun functie (transformatie) en uit het in onbruik raken van incurant vastgoed dat niet meer aansluit bij de vraag.

Deze verhouding is uiterst onwaarschijnlijk in het licht van de huidige economische structuur. Nederland ontwikkelt zich tot een kenniseconomie, waarin de grootschalige maakindustrie terrein verliest en dienstverlenende activiteiten aan betekenis winnen. Bovendien neemt de demografische groei (groei van de beroepsbevolking) geleidelijk af. Na 2020 zal in steeds meer regio's sprake zijn van krimp. De huidige markt voor bedrijfsruimten is primair een vervangingsmarkt. Niet een grootschalige uitbreiding van de huidige voorraad bedrijfspanden is de opgave, maar vernieuwing van de bestaande voorraad bedrijfspanden.

Het Convenant Bedrijventerreinen ontleent de omvangrijke uitbreidingsvraag aan ramingen die het Centraal Planbureau (2005) heeft gemaakt met de Bedrijfslocatiemonitor (BLM). Het principe van de BLM is relatief eenvoudig. De basis vormen ramingen van de toekomstige werkgelegenheid per bedrijfsklasse. Vervolgens wordt de werkgelegenheid op bedrijventerreinen geraamd op basis van specifieke bindingspercentages per bedrijfsklasse. Via terreinquotiënten, die per bedrijfsklasse het ruimtegebruik per werkzame persoon geven, wordt als laatste stap berekend hoeveel bedrijventerrein in de toekomst nodig is. Door het al in gebruik zijnde areaal hiervan af te trekken, resteert de uitbreidingsvraag.

Uit gevoeligheidsanalyses van het CPB (2005) blijkt dat de groei van de werkgelegenheid maar 20% bijdraagt aan de geraamde uitbreidingsvraag. De veronderstellingen van het CPB over de twee andere factoren, die bepalend zijn voor de vraag naar bedrijventerreinen, zorgen voor de resterende 80%. De vraag naar nieuwe bedrijventerreinen komt vooral voort uit de vestiging van dienstverlenende bedrijven op bedrijventerreinen (toename

van het bindingspercentage in de dienstensector) en de toename van het ruimtegebruik per werkzame persoon (terreinquotiënt). Het CPB baseert zich hierbij op trends uit het verleden. Omdat deze trends in strijd zijn met het in het Convenant Bedrijventerreinen afgesproken beleid gericht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik, had het voor de hand gelegen dat de opstellers van het convenant beleidsconforme ramingen hadden laten maken. Omdat dit niet is gebeurd, bevatten de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen een overmaat aan potentiële ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen.

Weinig marktonderzoek. De veronderstelling dat gemeenten de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen baseren op de concrete vraag in de markt blijkt niet op te gaan. Zestig procent van de onderzochte gemeenten onderbouwt nut en noodzaak van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen op basis van de bestaande planningsopgave voor de lange termijn. Gemeenten maken echter nauwelijks ramingen van de toekomstige vraag naar bedrijventerreinen. De gemeenten hanteren de provinciale planningsopgave als uitgangspunt voor de eigen planning. Met andere woorden: zij vullen de ruimte in die zij van de provincies krijgen. Slechts één op de drie gemeenten geeft aan een vorm van marktonderzoek uit te voeren. Eerder kwam het gebrek aan feitelijk inzicht in de vraag uit de markt ook al naar voren in een aantal contra-expertises die STOGO (2007) uitvoerde over nut en noodzaak van bedrijventerreinen.

Een motief van gemeenten om af te zien van marktonderzoek tijdens de bestemmingsplanprocedure is de moeilijkheid de vraag te bepalen, die zal optreden op het moment dat het bedrijventerrein voor uitgifte beschikbaar is. De gemiddelde tijd die verloopt tussen de start van een bestemmingsplanprocedure en de eerste uitgifte van de grond bedraagt gemiddeld acht jaar. Gemeenten gaan, gezien de onzekerheid die is verbonden aan ramingen op deze termijn, bij de onderbouwing van bestemmingsplannen uit van een hoge vraag naar bedrijventerreinen. De redenering hierbij is dezelfde als bij het bepalen van de omvang van de strategische reservering op de lange termijn. Er moet voldoende capaciteit in bestemmingsplannen aanwezig zijn om in iedere situatie voldoende aanbod aan bouwrijpe grond te kunnen garanderen. Gemeenten willen zo het risico uitsluiten dat er door onvoorziene omstandigheden een tekort aan bouwrijpe grond ontstaat. Het gevolg van deze benadering is dat de strategische ruimtereserveringen voor de lange termijn min of meer automatisch worden omgezet in bouwrijpe grond. Zo komt ook de vanuit flexibiliteit vereiste reservecapaciteit op de markt zonder dat vaststaat dat er daadwerkelijk vraag zal zijn naar die grond. Door het ontbreken van marktonderzoek is er geen goede onderbouwing van de feitelijke vraag naar bedrijventerreinen. Het huidige ruim-

tegebruik op bedrijventerreinen, de dynamiek in de bestaande voorraad bedrijfspanden en het programma van eisen dat ondernemers stellen aan de huisvesting van hun bedrijf zijn witte vlekken in het onderzoek. Voor zover onderzoek plaatsvindt, heeft dit betrekking op de recente ontwikkeling van uitgifte en aanbod op de markt voor bedrijventerreinen. Dit onderzoek is er vooral op gericht het aanbod aan bouwrijpe grond op peil te houden.

Kritische toets gemeentelijke plannen ontbreekt. Hoewel de provincies het belang van zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik onderschrijven, geven zij in de praktijk nog geen uitvoering aan het principe ‘maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen’. In hun rol van plantoetsers onder de oude Wet Ruimtelijke Ordening, die tot 1 juli 2008 van toepassing was, hebben zij bestemmingsplannen onvoldoende op de feitelijke vraag naar bedrijventerreinen getoetst (Van Dinteren e.a. 2007). De toetsing vond plaats op basis van formele gronden. Het feit dat er in het verleden bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over de aanleg van bedrijventerreinen of dat het desbetreffende bedrijventerrein is opgenomen in het provinciale streekplan, speelden bij de beoordeling een belangrijke rol. Hierbij kwam nog dat de in de provinciale streekplannen neergelegde planningsopgave veel ruimte bood voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De in het afgelopen decennium vigerende provinciale beleidskaders boden meer ruimte dan de planningsopgave die het Rijk had neergelegd in de Nota Ruimte (2004).

Onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer (2009a, b, c) naar het beleid voor bedrijventerreinen van de provincies Groningen, Friesland en Drenthe wijst in dezelfde richting. Ook uit dit onderzoek blijkt dat de provincies gemeentelijke plannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen onvoldoende hebben getoetst. Tegen de achtergrond van het eigen beleid, dat is gericht op het stimuleren van duurzaam ruimtegebruik, hadden de provincies volgens de Noordelijke Rekenkamer veel kritischer moeten zijn. Het gevolg is dat de provincies volgens de Noordelijke Rekenkamer gemeentelijke plannen voor nieuwe bedrijventerreinen hebben goedgekeurd, die (deels) in strijd zijn met het provinciaal ruimtelijk beleid.

Door bestemmingsplannen niet te toetsen aan de concrete vraag in de markt hebben de provincies de op ruime aanleg gerichte gemeentelijke planning en programmering gesanctioneerd. Mede hierdoor hebben zij bijgedragen aan het omvangrijke aanbod aan bouwrijpe grond. Onder de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening die sinds 1 juli 2008 van kracht is, is de toetsingsbevoegdheid van de provincies vervallen. Zij moeten nu vooraf aangeven waaraan bestemmingsplannen moeten voldoen. De nieuwe wet is nog te kort van kracht om te kunnen beoordelen of provincies hiervan ook daadwerkelijk gebruik gaan maken. Het feit dat de nieuwe provinciale

structuurvisies nog altijd veel ruimte bevatten voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen stemt overigens niet tot optimisme.

Herstructureringsopgave niet onderbouwd. De herstructureringsopgave is zwak onderbouwd. Van een systematische analyse van problemen en bijhorende oplossingen is op gemeentelijk niveau nog geen sprake. Het selecteren van verouderde bedrijventerreinen lijkt eerder gebaseerd op gevoel en op signalen van ondernemers dan op een grondige analyse van knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen. Er worden wel veel terreinscans uitgevoerd, maar die richten zich primair op de kwaliteit van het openbare gebied. Taxaties van de kwaliteit en de courantheid van de private kavels komen nog nauwelijks voor. Hierdoor wordt ook niet duidelijk in hoeverre de als verouderd gekwalificeerde bedrijventerreinen nog voldoen als vestigingsplaats voor bedrijven. Ook is niet duidelijk in hoeverre de problemen in het openbare gebied het gevolg zijn van structurele veroudering dan wel van achterstallig onderhoud.

Een belangrijke verklaring voor het sterke accent op het openbare gebied is dat vrijwel alle gemeenten van mening zijn dat de herontwikkeling van verouderd vastgoed primair de verantwoordelijkheid is van de vastgoedeigenaren en van private ontwikkelaars. Daarnaast is de uitvoering van de herstructureringsopgave sterk subsidiegedreven. De meeste gemeenten zijn voor de uitvoering van hun plannen afhankelijk van de beschikbare subsidies. Slechts weinig gemeenten hebben structureel geld vrijgemaakt voor herstructurering. Mede doordat de subsidies zich primair richten op het revitaliseren van het openbare gebied blijven de verdergaande vormen van herstructurering liggen. De veronderstelling van de gemeenten is dat de vastgoedeigenaren dit zullen oppakken als reactie op de overheidsinvesteringen in het openbare gebied. Tot nu gebeurt dit echter nauwelijks. Vastgoedeigenaren kiezen voor exploitatie in de huidige staat, vanwege de hoge kosten die zijn verbonden aan herontwikkeling van verouderd vastgoed. Er zijn nog altijd genoeg gelegenheidsgebruikers te vinden die het relatief goedkope tweedehands vastgoed op bedrijventerreinen willen kopen of huren. Dit betekent wel instroom van laagwaardige activiteiten die het vastgoed in veel gevallen slechts gedeeltelijk of tijdelijk gebruiken. Door de relatief lage huren die de gelegenheidsgebruikers betalen is er weinig financiële ruimte voor onderhoud en beheer van het private vastgoed. Uiteindelijk zal de strategie daarom leiden tot verval, ondanks de overheidsinvesteringen in verbetering van de openbare ruimte.

Hoewel de politieke aandacht voor herstructurering sterk is toegenomen, stellen de provincies zich bij de herstructureringsopgave volgend op. De overheersende gedachte bij de provincies is dat de (samenwerkende) gemeenten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van plannen van aanpak

voor de uitvoering van de herstructureringsopgave. De provincies baseren hun herstructureringsprogramma's daarom vooral op gemeentelijke opgaven. Van een samenhangende programmering, waarbij er een relatie bestaat tussen het te herstructureren areaal bedrijventerrein en het programma voor nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen, is nog in geen enkele provincie sprake. Ook de herstructureringsprogramma's die de provincies onlangs hebben uitgebracht als uitvloeisel van de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen besteden hieraan nog weinig aandacht.

SER-ladder functioneert niet. De huidige beleidspraktijk is een slechte voedingsbodem voor een succesvolle toepassing van de SER-ladder. Herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen zijn nog grotendeels gescheiden trajecten. De aanleg van nieuwe bedrijventerreinen dient in de visie van de provincies en gemeenten om de economische groei te accommoderen. Herstructurering van bestaande bedrijventerreinen is nodig om de kwaliteit van het vestigingsmilieu voor het bestaande bedrijfsleven te verbeteren.

Beleidsmatig heeft de SER-ladder overigens veel doorwerking gevonden. Driekwart van de onderzochte gemeenten heeft aangegeven dat zij het principe van de SER-ladder toepassen. De overheersende opvatting is echter dat het toepassen van de SER-ladder nauwelijks ruimtewinst oplevert. Slechts een kwart van de gemeenten heeft aangegeven dat het toepassen van de SER-ladder heeft geleid tot enige reductie van de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen.

Serius onderzoek naar de potentiële ruimtewinst wordt echter niet gedaan. De onderbouwing van de beperkte mogelijkheden is vooral gebaseerd op niet te verifiëren 'ervaringen elders'. Wat bovendien opvalt, is dat de aandacht zich primair richt op het potentiële aanbod aan bouwrijpe grond op bestaande bedrijventerreinen. Hierbij kan het gaan om het opnieuw benutten van braakliggende kavels of om de herverkaveling van grootschalige in onbruik geraakte kavels. De haalbaarheid van het weer op de markt brengen van dit soort locaties wordt op voorhand laag geschat vanwege de hoge kosten die hieraan zijn verbonden.

Het beschikbare en in de toekomst vrijkomende aanbod aan bedrijfspanden blijft grotendeels buiten beschouwing. Het niet meenemen van het bestaande vastgoed is mede ingegeven door het feit dat er in de ogen van de gemeenten geen sprake is van problematische leegstand in bestaande bedrijfsgebouwen. Of het huidige gebruik in overeenstemming is met de oorspronkelijke bestemming of dat zich gelegenheidsgebruikers vestigen in de goedkoopste delen van de voorraad, is geen punt van aandacht. Waarschijnlijk is het gebrek aan belangstelling voor de bestaande voorraad

ingegeven door de opvatting dat hergebruik van de bestaande bedrijfspanden primair de verantwoordelijkheid is van de vastgoedeigenaren.

Bij de huidige beleidspraktijk is het niet verwonderlijk dat gemeenten constateren 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 kan leveren aan het reduceren van de ruimteclaims voor nieuwe bedrijventerreinen. Door het sterke accent bij de herstructurering op de revitalisering van het openbare gebied komt er inderdaad niet veel ruimte vrij.

Onvoldoende regionale afstemming. Doordat gemeenten eerder fungeren als concurrenten dan als samenwerkingspartners komt ook de gewenste afstemming in regionaal verband niet goed van de grond. Regionaal planningsoverleg dat inmiddels bijna overal gemeengoed is, beperkt zich tot het maken van afspraken over de strategische reserveringen voor de lange termijn. Omdat vrijwel overal sprake is van een zeer ruime planningsopgave, kunnen gemeenten hun individuele beleidsambities gemakkelijk realiseren. De veronderstelling van de provincies dat samenwerkende gemeenten door het maken van afspraken over de fasering in de tijd invulling zullen geven aan het principe ‘naar behoefte aanleggen’ wordt tot nu toe niet waargemaakt. Regionaal samenwerkende gemeenten maken nauwelijks afspraken over de fasering in de tijd. Bovendien lijken zij zich niet te binden aan de afspraken over de reserveringen voor de lange termijn. De vaak informele regionale organen hebben onvoldoende bevoegdheden om sanctionerend op te treden als gemeenten afwijken van deze afspraken.

De verdergaande vormen van regionale samenwerking bij uitvoering van het beleid zijn, met uitzondering van enkele pilots die zijn gestart als follow-up van het Convenant Bedrijventerreinen, nog nauwelijks van de grond gekomen. Regionaal grondprijnsbeleid staat nog in de kinderschoenen. Voor zover zich initiatieven voordoen op dit punt gaat het vooral om eerste verkenningen. Vormen van regionale verevening zijn niet aangetroffen in de onderzochte gemeenten. Ideeën om te komen tot verevening, hebben vooral betrekking op verevening binnen de eigen gemeente. Gemeenten vinden verevening een complexe aangelegenheid. Ze zijn niet echt bereid opbrengsten en kosten te delen met de buurgemeenten. Daarnaast is er soms geen financiële ruimte meer voor verevening, omdat gemeenten de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen al verevenen met verliesgevende locaties voor andere functies op eigen grondgebied.

De nog verdergaande stap naar een regionale ontwikkelingsmaatschappij, die verantwoordelijk is voor zowel de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen als voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, staat eveneens nog in de kinderschoenen. Voor zover op dit punt vorderin-

gen zijn geboekt, is dit het resultaat van provinciale initiatieven zoals het geval is bij de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB), de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) en de Herstructureringsmaatschappij Limburg (HML). Initiatieven van samenwerkende gemeenten op dit punt zijn nog schaars.

4 Conclusie

De conclusie uit het voorafgaande kan niet anders zijn dan dat de huidige planningspraktijk wel tot overschotten aan bedrijventerreinen moet leiden. De ruime planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen en het ontbreken van een goed systeem van programmering zullen er toe leiden dat er in het komende decennium nog veel nieuwe bedrijventerreinen bijkomen.

Het planologisch veilig stellen van de strategische reservering voor de lange termijn is niet de belangrijkste opgave in de komende tien jaar. Er is inmiddels meer dan voldoende ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen vastgelegd in bestemmingsplannen. Een gezonde markt is vooral gebaat bij een goede fasering van de planvoorraad in de tijd. Als de gehele planvoorraad in bestemmingsplannen wordt omgezet in bouwrijpe grond, zal er teveel bedrijventerrein op de markt komen. Aan afspraken over het saneren, dan wel uitstellen van een deel van de capaciteit in bestemmingsplannen, valt daarom niet te ontkomen.

Provincies moeten daarom duidelijk maken, waaraan de onderbouwing van bestemmingsplannen, die voorzien in de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, moeten voldoen. Het feit dat een bedrijventerrein is opgenomen in een provinciale structuurvisie is onvoldoende onderbouwing. Inzicht in de recente dynamiek en de concrete vraag op de korte en de middellange termijn zijn cruciale onderdelen van de onderbouwing.

In dit licht is het ook nodig het toepassen van de SER-ladder te operationaliseren. Te gemakkelijk wordt nu op alle bestuursniveaus de conclusie getrokken dat herstructurering geen ruimtewinst oplevert. Het eerste doel van de SER-ladder is echter niet het boeken van fysieke ruimtewinst. Het gaat om hergebruik van vrijkomend vastgoed. Dit vraagt meer inzicht in de courantheid van het bestaande vastgoed en in de vervangingsvraag. Bestemmingsplannen zullen hieraan aandacht moeten besteden.

Ten slotte is een heroverweging van de herstructureringsopgave aan de orde. De huidige aanpak is vooral gericht op revitalisering van het openbare gebied. Door de gebrekkige onderbouwing van de problematiek op verouderde bedrijventerreinen is echter niet zeker of de maatregelen in het openbare gebied ook de beoogde effecten zullen hebben. Als de veroude-

ring op de private kavels doorzet, kan investeren in revitalisering van het openbaar gebied tot verspilling van overheidsmiddelen leiden. Van ruimtewinst, zoals de SER-ladder beoogt, is bij deze strategie geen sprake.

Cruciaal is echter dat de basis van het beleid verandert. Zolang het beleid voor bedrijventerreinen zich blijft richten op het stimuleren van economische groei, zal de huidige planningspraktijk niet veranderen. De opgave die er ligt voor het komende decennium is niet een grootschalige uitbreiding van de voorraad bedrijventerrein, zoals het Convenant Bedrijventerreinen suggereert. Het gaat om vernieuwing van de bestaande voorraad. Er is daarom veel meer aandacht nodig voor de verdergaande vormen van herstructurering, die zijn gericht op herontwikkeling van verouderd vastgoed.

Het initiatief voor de koerswijziging ligt bij voorkeur op nationaal niveau. Duidelijk zal moeten worden dat de het accent van de opgave in het komende decennium niet ligt bij het scheppen van ruimte voor de uitbreidingsvraag, maar bij het inpassen van vervangingsvraag. Door het inperken van de ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen dwingt het Rijk de provincies en de gemeenten tot het maken van keuzes, die ze nu ontlopen.

Auteur

Han Olden (h.olden@stogo.nl) is senior adviseur bij Stogo onderzoek + advies uit Nieuwegein.

Literatuur

- Bartels, C.P.A. en J.J. van Duijn , 1981, Regionaal-economisch beleid in Nederland.,Van Gorcum, Assen.
- Cabus, P. en W. Vanhaverbeke , 2004, Ruimte en economie in Vlaanderen; analyse en beleidssuggesties, Strategisch Plan Ruimtelijke Economie, Academia Press, Gent.
- Centraal Planbureau, 2005, Bedrijfslocatiemonitor; de vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040, Koninklijke De Swart, Den Haag.
- Dinteren, J.H.J. van, A. Posthuma en L. Bruin , 2007, Regionaal bedrijventerreinenbeleid; een inventarisatie, Royal Haskoning, Nijmegen.
- Dinteren, J.H.J. van, 2008, Bedrijventerreinen als speelveld. Oratie uitgesproken op 24 juni 2008, faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Hilferink, J.D., 1974, Gemeentelijke investeringsbeslissingen, Erasmusuniversiteit, Rotterdam.
- Ike, P., H. Voogd en K. van Zwieten, 1984, De planning van bedrijfsterreinen; een overzicht van moeilijkheden en mogelijkheden, Technische Hogeschool, Delft.
- Eiff, V. ,1991, Beleid voor bedrijfsterreinen; een politiek geografische studie naar betrekkingen in het openbaar bestuur bij lokatiebeleid voor bedrijfsvestiging in stadsgewesten, Nederlandse Geografische Studies 126, KNAG, Amsterdam.
- Louw, E., 1996, Kantoorgebouw en vestigingsplaats; een geografisch onderzoek naar de rol van huisvesting bij locatiebeslissingen van kantoorhoudende organisatie, Delftse Universitaire Pers, Delft.
- Ministerie van Economische Zaken, 2004, Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008; samenwerken aan uitvoering, Publicatienummer 03013, Den Haag.
- Noordelijke Rekenkamer, 2009a, Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Groningen, Assen.
- Noordelijke Rekenkamer, 2009b, Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân, Assen.
- Noordelijke Rekenkamer, 2009c, Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe, Assen.
- Olden, H., 2010, Uit voorraad leverbaar De overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen, Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Oort, F. van, R. Ponds, J. van Vliet, H. van Amsterdam, S. Declerck, J. Knobben, P. Pellenbarg en J. Weltevreden, 2007, Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid, Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Segeren, A., B. Needham en J. Groen ,2005, De markt doorgrond; een institutionele benadering van de grondmarkten in Nederland. NAI uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Stogo onderzoek + advies, 2007, Het onderbouwen van nut en noodzaak van bedrijventerreinen; een kritische beschouwing over de praktijk van marktonderzoek, Utrecht.

- Terpstra, P.R.A., 1986, Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Weterings, A., J. Knoben en H. van Amsterdam, 2008, Werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen, Achtergrondstudies Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/ Bilthoven.