

# Planning van bedrijfsterreinen: gokken met ruimte en overheidsgeld

IR. P. IKE – DR. H. VOOGD – IR. K. VAN ZWIETEN\*

**De planning van bedrijfsterreinen is uit de hand gelopen. Er is momenteel een veel te grote voorraad uitgeefbaar terrein. Bovendien is de ruimtelijke distributie van deze voorraad ongunstig. Deze omstandigheden leggen een zware financiële druk op een groot aantal gemeenten. In dit artikel zal dit aan de hand van cijfers worden geïllustreerd. Tevens wordt stilgestaan bij mogelijke maatregelen om de huidige situatie een gunstige wending te geven. Naar de mening van de auteurs is het dringend geboden de planningsmethodiek te vernieuwen en een betrouwbaar en actueel databestand op te bouwen.**

## Inleiding

Het gaat niet goed met de bedrijfsterreinplanning. Blijkens een enquête gehouden door de Rijksplanologische Dienst, de Economisch-Technologische Instituten en het Ministerie van Economische Zaken 1) is in Nederland in begin 1983 een voorraad bedrijfsterreinen uitgeefbaar van in totaal maar liefst 16.935 ha. Hiervan is ongeveer de helft terstond uitgeefbaar. Deze op zich zelf al indrukwekkende cijfers geven echter nog een geflatteerd beeld: in werkelijkheid is de hoeveelheid uitgeefbaar bedrijfsterrein nog aanzienlijk groter.

Deze grote voorraad uitgeefbaar terrein en een ongelijke ruimtelijke distributie van deze terreinen zorgt er voor dat in sommige delen van ons land een groot aantal gemeenten in een slechte financiële positie is komen te verkeren. Mede door de slechte bedrijfsterreinplanning van hogere overheden (provincie, rijk) zitten veel gemeenten de laatste jaren met een te grote grondvoorraad. De extra rentelasten die hieruit voortvloeien drukken steeds zwaarder op de begroting en zijn niet of nauwelijks meer in de toekomstige exploitatie te verwerken. Via allerlei aantrekkelijke – soms ludieke – regelingen, variërend van f. 10.000 beloning tot tien jaar lang een gratis ligplaats in een plaatselijke jachthaven, trachten gemeenten deze bedrijfsterreinen vol te krijgen.

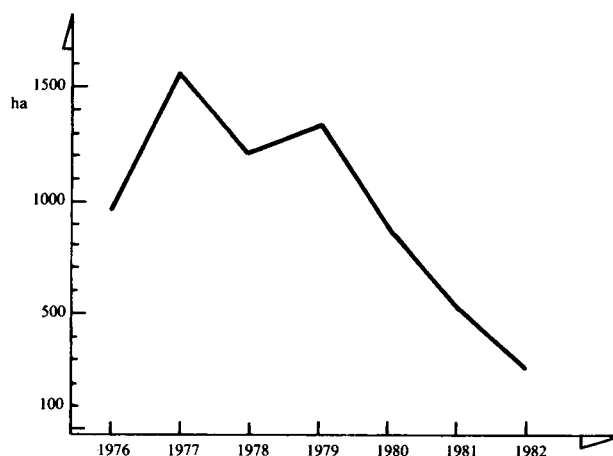
In dit artikel zal nader op deze problematiek worden ingegaan. Voor een uitvoeriger beschouwing wordt verwezen naar een recent gepubliceerde studie over dit thema 2). Eerst wordt een overzicht gegeven van enkele relevante dimensies van bedrijfsterreinplanning. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de financiële gevolgen van dit planning-debacle. Ten slotte wordt een aantal mogelijke maatregelen op het gebied van onderzoek en beleid besproken.

## Problemen bij bedrijfsterreinplanning

De eerste, en tot dusver ook enige, integrale studie op het gebied van de bedrijfsterreinplanning is ruim twintig jaar geleden uitgevoerd door Bak 3). De in deze studie gepropageerde raming van de terreinbehoefte via zogenaamde terreinquotiënten heeft lange tijd model gestaan voor de werkwijze in de praktijk van de bedrijfsterreinplanning. Bij een terreinquotiënt wordt uitgegaan van de simpele veronderstelling dat het ruimtegebruik evenredig samenhangt met het aantal werknemers. Dank zij de gunstige economische omstandigheden ontbrak de noodzaak en dus de stimulans om naar betere ramingsmethoden om te zien. Het eventuele overschot aan terreinen kon toch wel binnen een acceptabele tijd worden uitgegeven. Het getij keert echter in het begin van de jaren tachtig als de uitgifte van nieuwe bedrijfsterreinen in veel delen van ons land moeizamer gaat verlopen (zie de figuur). De benadering van Bak van twintig jaar geleden is evenwel nog steeds in gebruik, hoewel soms nog verder versimpeld

tot soms maar één enkel verhoudingsgetal zonder onderscheid tussen bedrijfsklassen.

Figuur. Uitgegeven bedrijfsterrein in hectares



Bron: RPD/ETI/EZ, Enquête bedrijfsterreinen 1983.

In de *Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1981-1985* wordt de problematiek van de bedrijfsterreinen expliciet benadrukt als een onderwerp dat bijzondere zorg verdient. Bij verschillende provincies is de planning van bedrijfsterreinen duidelijk in een stroomversnelling geraakt. Zo is in Noord-Brabant een provinciaal structuurschema bedrijfsterreinen opgezet en zijn in Gelderland en Rijnmond beleidsnota's op dit gebied uitgebracht. In andere provincies (o.a. Groningen, Overijssel, Zuid-Holland en Limburg) zijn of worden specifieke databestanden over bedrijfsterreinen opgebouwd.

Voor de planning van toekomstige bedrijfsterreinen is het noodzakelijk dat een goed inzicht bestaat in de ruimtebehoefte van bedrijven op de langere termijn. Een nauwkeurige vaststelling van het ruimtebeslag van de in de regio aanwezige en te ver-

\* De auteurs zijn allen verbonden aan de Vakgroep Civiele Planologie van de Technische Hogeschool Delft.

1) Rijksplanologische Dienst, Economisch Technologische Instituten, Ministerie van Economische Zaken, *Enquête bedrijfsterreinen 1983, Gegevens over voorradige en toekomstige bedrijfsterreinen in Nederland per 1-1-1983*, Den Haag, 1983.

2) P. Ike, H. Voogd en K. van Zwieten, *Bedrijfsterreinplanning: mogelijkheden en mogelijkheden*, Publikatiereeks Civiele Planologie, no. 8, Technische Hogeschool Delft, 1984.

3) L. Bak, *Het industriële terreingebruik in Nederland*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1961.

wachten bedrijvigheid, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, is om verschillende – financiële en planologische – redenen gewenst. Een goed woningbeleid, bij voorbeeld, vereist een gedegen coördinatie met het beleid ten aanzien van de bedrijfslokaties. Ten einde de afstemming van „wonen” en „werken” te bevorderen is het van belang dat de toekomstige woningbouwtaakstellingen worden gerelateerd aan de verwachte ontwikkelingen op het gebied van de werkgelegenheid. Dit betekent dat de keuze van de nieuwe woningbouwlokaties mede moet worden gebaseerd op een goed inzicht in de gewenste toekomstige bedrijfslokaties.

De meeste aandacht is tot op heden geschonken aan de planning van nieuwe, los van de woonwijken gesitueerde bedrijfsterreinen. Er zijn echter tal van andere terreinen te onderscheiden, die eveneens ruimtelijk en economisch zeer interessant zijn. In recente publikaties is gewezen op het belang van deze lokaties voor de werkgelegenheid en op het feit dat recente bedrijfsverplaatsingen in belangrijke mate alleen nog veroorzaakt worden door stadsvernieuwingsactiviteiten 4). De herstructurering van oudere, in de bebouwde kom gelegen, terreinen en de planologische inpassing van kleinere bedrijven zal dan ook in de toekomst meer aandacht vragen. Het is essentieel dat dit expliciet in de raming van de terreinbehoefte wordt meegenomen.

Onder invloed van de economische depressie wordt in de ruimtelijke planning in toenemende mate rekenschap gegeven van de implicaties van het ruimtelijk beleid op de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Voor een goed z.g. „voorwaarden scheppend beleid” is het essentieel dat het aanbod van bedrijfsterreinen kan beantwoorden aan de vraag. Weliswaar garandeert een aanbod van terreinen nog geen vraag, maar als er vraag naar terreinen is moet er wel aanbod zijn. Deze voorwaarde stelt hoge eisen aan de bedrijfsterreinplanning. Een teveel aan terreinen brengt hoge kosten met zich voor de overheid; een tekort daarentegen belemmert de economische ontwikkeling van een gebied en is evenmin wenselijk.

Volgens de *Enquête bedrijfsterreinen 1983* is op 1 januari 1983 in totaal 16.935 ha bedrijfsterrein beschikbaar. Hiervan is 12.920 ha in handen van gemeenten en havenschappen. De resterende 4.015 ha is in handen van particulieren of beleggers. Ongeveer de helft van de totale hoeveelheid is terstond uitgifbaar. Deze cijfers zijn echter nog sterk geflatteerd. Uitgifbare terreinen kleiner dan 5 ha zijn niet in de enquête opgenomen. Bovendien is geen rekening gehouden met de leegstand op bestaande terreinen. Ook hebben gemeenten in diverse gevallen nog grond in eigendom die oorspronkelijk is aangekocht met de bedoeling deze een bedrijfsterreinfunctie te geven, maar waarop geen officiële bestemming „bedrijfsterrein” ligt. De problematiek is in werkelijkheid dus nog aanzienlijk groter dan uit de cijfers van de enquête blijkt. Hierover ontbreekt echter concreet cijfermateriaal, zodat de in de volgende paragraaf besproken analyse van de financiële consequenties noodgedwongen beperkt moest blijven tot de gegevens die via de RPD/ETI/EZ-enquête zijn aange-reikt.

#### De kosten nader bekeken

Het moge duidelijk zijn dat de grote grondvoorraden hoge kosten met zich brengen. Door de terugval in de gronduitgifte gedurende de laatste drie jaren worden de looptijden van de bestemmingsplannen langer dan waarmee in de oorspronkelijke exploitatieopzet rekening is gehouden. Daardoor kost het veel meer tijd voordat de gedane investeringen zijn terugverdiend en dit veroorzaakt hogere rentelasten. De gemeenten zullen uiteraard trachten door middel van zo laag mogelijke uitgifteprijs concurrerend te blijven. Dat betekent dat het niet mogelijk is om ieder jaar de uitgifteprijs te verhogen om zodoende de extra rentelasten goed te maken. Het gevolg is dat een deel van de lasten niet uit de grondexploitatie kan worden gedekt. Dit betekent uiteindelijk een aanzienlijke belastingverhoging voor de individuele burger.

Aan de hand van gegevens uit de *Enquête bedrijfsterreinen 1983* kan (globaal) worden berekend wat de koopwaarde is van de uitgifbare gronden voor bedrijfsterreinen groter dan 5 ha in eigendom van gemeenten. In tabel 1 wordt per provincie een

overzicht gegeven van het aantal nog uitgifbare hectaren bedrijfsterrein. Het betreft hier gronden in vigerende, goedgekeurde, vastgestelde en in ontwerp zijnde bestemmingsplannen per 1 januari 1983. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen gemeentelijk eigendom, eigendom van havenschappen en particulier bezit. De gemeentelijke havenbedrijven zijn in tabel 1 in de eerste kolom opgenomen onder het „gemeentelijk eigendom”. De meeste Nederlandse zeehavens zijn namelijk in beheer bij gemeenten.

Tabel 1. *Uitgifbaar bedrijfsterrein in hectares per 1 januari 1983 naar bezitsvorm, per provincie*

	Gemeentelijk eigendom	In bezit van havenschappen	Beleggers c.q. particulier bezit
Groningen	581 b)	1.049	884
Friesland	616	—	159
Drente	506	—	166
Overijssel	729	—	120
Gelderland	746	—	391
Utrecht	290	—	137
Noord-Holland	1.494 a)	—	267
Zuid-Holland	1.867 a)	—	264
Zeeland	214 b)	786	389
Noord-Brabant	1.885 b)	563	870
Limburg	864	—	368
Zuid. IJsselmeer Polders	730	—	—
Totaal	10.522	2.398	4.015

a) Inclusief havenbedrijven Rotterdam en Amsterdam.

b) Exclusief havenschappen.

Bron: RPD/ETI/EZ, *Enquête bedrijfsterreinen 1983*.

Amsterdam en Rotterdam beschikken bij voorbeeld over een eigen gemeentelijk havenbedrijf dat belast is met het beheer en de exploitatie van de zeehavens. Dit houdt in dat de extra rentelasten als gevolg van de vertraagde uitgifte van terreinen via het havenbedrijf in principe voor rekening komt van deze gemeenten. De havenschappen Delfzijl, Terneuzen en Vlissingen en het industrie- en havenschap Moerdijk worden in tabel 1 afzonderlijk beschouwd omdat het openbare lichamen zijn die gebaseerd zijn op gemeenschappelijke regelingen tussen het rijk en/of de betrokken provincie en de betrokken gemeente(n). Bij de havenschappen worden de eventuele exploitatieverliezen volgens een bepaalde verdeelsleutel door de partners gedragen, waardoor de extra rentelasten van de onuitgegeven terreinen slechts voor een deel voor rekening komen van de desbetreffende gemeenten. Deze verdeelsleutel is bij voorbeeld bij de havenschappen Vlissingen en Terneuzen als volgt: het rijk draagt 50 procent en de provincie en gemeenten ieder 25 procent.

Uit de *Enquête bedrijfsterreinen 1983* wordt helaas niet duidelijk of er nog terreinen toebehoren aan andere havenbedrijven dan die van Amsterdam en Rotterdam. Mede om deze reden zijn de laatstgenoemde havenbedrijven in tabel 1 niet afzonderlijk opgenomen. Bij het Amsterdamse havenbedrijf was volgens de enquête per 1-1-1983 nog 734 ha uitgifbaar; bij het Rotterdamse havenbedrijf was dit meer, namelijk: 1.138 ha.

Om een indruk te krijgen van de waarde van de nog uitgifbare terreinen is per bedrijfsterrein de oppervlakte vermenigvuldigd met de gemiddelde grondprijs voor dat terrein. Daarna zijn de gegevens geaggregeerd zodat een totaaloverzicht kan worden verkregen van de koopsommen per provincie. In de *Enquête bedrijfsterreinen 1983* is per bedrijfsterrein de prijs per vierkante meter van de goedkoopste en van de duurste kavel vermeld (exclusief btw). Van enkele terreinen is alleen de erfpachtcanon of de huur per jaar per vierkante meter gegeven. Deze erfpachtcanon of huur is vermenigvuldigd met 10,3 om de „verkoopprijs” te kunnen berekenen. Deze factor is berekend uit de financiële

4) Zie onder meer R. van Gameren, R. Brandel en P. Smeele, Bedrijven en stadsvernieuwing, waar zit het probleem?, *Planologische Diskussiebijdragen*, 1982, deel I en P. van Schilfgaarde, Stedelijke bedrijvigheid als basis voor werkgelegenheid, *Planologische Diskussiebijdragen*, 1983, deel II, blz. 645-660.

gegevens van die terreinen waarvan én de verkoopprijs én de erfpachtcanon of de huur bekend was. Gemiddeld bleek in deze gevallen de erfpacht of de huur 9,7% van de verkoopprijs te zijn.

Van 1.525 ha van de 10.522 ha in gemeentelijk eigendom waren geen financiële gegevens bekend. Hiervoor zijn per COROP-gebied de gemiddelde prijzen aangehouden die berekend zijn uit het totaal van de koopsommen en het totaal aantal hectares, waarvan wel financiële gegevens bekend zijn. Volgens bovenstaande berekeningen verkrijgt men aldus per provincie het totaal van de koopsommen van de nog uitgifbare bedrijfsterreinen groter dan 5 ha in eigendom van gemeenten en havenschappen (zie tabel 2). De terreinen in particulier bezit zijn verder buiten beschouwing gelaten. De uitgifbare terreinen groter dan 5 ha in gemeentelijk eigendom hadden dus naar schatting in begin 1983 een totale koopwaarde van ca. f. 8.600.000.000!

Ten einde een indicatie te hebben van de nauwkeurigheid van dit bedrag is per bedrijfsterrein uitgerekend hoeveel procent de gemiddelde grondprijs afwijkt van de bijbehorende minimum en maximum prijs. Omdat in het merendeel van de gevallen sprake is van slechts één prijs is via een weging op de factor oppervlak het gewogen gemiddelde bepaald van al deze afwijkingen. De gewogen gemiddelde afwijking bedraagt 16,4%. Dit betekent dat het totaalbedrag van de koopsommen in eigendom van gemeenten kan variëren van f. 7,2 mrd. tot f. 10 mrd.

De financiële lasten als gevolg van de vertraagde uitgifte worden in feite gedragen door de inwoners van de desbetreffende gemeenten. Daarom is in de laatste kolom van tabel 2 uitgerekend hoe groot het bedrag is van het totaal van de koopsommen per hoofd van de bevolking per provincie. Hiervoor zijn alleen die gemeenten opgenomen waar zich ook daadwerkelijk de bedrijfsterreinen uit de enquête bevinden.

**Tabel 2. Totaal van de koopsommen van uitgifbare terreinen groter dan 5 ha in eigendom van gemeenten en havenschappen per provincie naar de situatie van 1 januari 1983**

	Totaal koopsommen in eigendom van		Bevolkings-aantallen betrokken gemeenten	Bedrag kolom 2 per hoofd van de bevolking
	gemeenten	havenschappen		
Groningen	214.654.000	622.760.000	478.058	449
Friesland	282.584.000	—	547.961	516
Drente	144.028.000	—	348.778	413
Overijssel	419.955.000	—	930.480	451
Gelderland	499.869.000	—	1.526.170	328
Utrecht	504.137.000	—	745.824	676
Noord-Holland	2.580.177.000	—	1.851.377	1.394
Zuid-Holland	1.848.832.000	—	2.649.919	698
Zeeland	123.959.000	-492.960.000	300.456	413
Noord-Brabant	1.113.126.000	515.150.000	1.727.688	644
Limburg	437.158.000	—	908.458	481
Zuid. IJsselmeer Polders	453.622.000	—	73.770	6.149
Nederland	8.622.101.000	1.630.870.000	12.088.939	713

Alle gemeenten in Nederland 14.339.551

Het is vrijwel onmogelijk om uit de gegevens van tabel 2 harde conclusies te trekken ten aanzien van het extra renteverlies dat op deze terreinen wordt geleden door de vertraging van de uitgifte. Daarvoor zou per bestemmingsplan de exploitatie-opzet bekend moeten zijn. Als regel worden de rentekosten bijgeboekt op de waarde van de terreinen. Zolang de boekwaarde van de terreinen de marktwaarde niet overschrijft, levert het verrekenen van de renteverliezen geen grote problemen op. De door het grote aanbod veroorzaakte lage marktwaarde verergert derhalve de problematiek aanzienlijk.

Aan de hand van de resultaten van een provinciaal onderzoek naar de financiële situatie van de Gelderse gemeentelijke grondbedrijven 5) kan wat meer inzicht worden verkregen in de extra renteverliezen die door de vertraging in de uitgifte kunnen optreden. In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de totale voorraad bedrijfsterreinen in Gelderland op 1 januari 1982 die in handen van de gemeentelijke overheid is. Deze cijfers geven een redelijk goed beeld van de hoeveelheid bedrijfsterreinen die niet

zijn opgenomen in de RPD/ETI/EZ-enquête. Hieruit wordt duidelijk dat de in tabel 2 opgenomen bedragen in werkelijkheid nog hoger zullen zijn. Het Gelderse rapport geeft tevens aan de hand van de looptijd en de boekwaarde van de voorraad een indicatie van de rentelasten. Op basis van verschillende methoden wordt de conclusie getrokken dat in het gunstigste geval 90 ha per jaar zal worden uitgegeven, terwijl een realistischer schatting op ongeveer 50 ha per jaar uitkomt. In dit laatste geval wordt aangenomen dat de gronduitgifte zich op het huidige niveau stabiliseert en dat de werkgelegenheid enigszins verbetert. Volgens bovenstaand uitgifteverloop duurt het 10 à 18 jaar voordat alle terreinen zijn uitgegeven, terwijl normaal wordt uitgegaan van een termijn van ongeveer 5 jaar tussen grondverwerving en het feitelijke grondgebruik.

**Tabel 3. Voorraad bedrijfsterreinen in gemeente-eigendom in de provincie Gelderland per 1 januari 1982**

Bestemming	Oppervlakte (ha)
Bedrijfsterreinen groter of gelijk aan 5 ha	746 a)
Bedrijfsterreinen kleiner dan 5 ha	ca. 30
Toekomstige bestemming bedrijfsterrein	ca. 135
Totaal in eigendom van de gemeente	ca. 910

a) Het toeval wil dat deze voorraad exact hetzelfde is als is opgenomen per 1-1-1983 (zie tabel 1).

Bron: zie voetnoot 5.

Door een combinatie van de gegevens over looptijden en boekwaarden heeft men becijferd dat in het geval van een totale looptijd van 18 jaar de extra rentelasten f. 120 mln. zullen bedragen. In het onwaarschijnlijke geval dat binnenkort weer 90 ha per jaar zal worden uitgegeven bedraagt die extra rentelast nog altijd f. 50 mln.

Een vergelijking met de andere provincies leert echter dat de situatie in de provincie Gelderland lang niet de slechtste is. Uit tabel 2 blijkt zelfs dat Gelderland als beste uit de verf komt indien de financiële situatie per hoofd van de bevolking wordt beschouwd. Gezien het bovenstaande lijkt de conclusie dan ook gewettigd dat er landelijk gezien sprake is van een zeer omvangrijk financieel probleem met betrekking tot de nog niet uitgegeven bedrijfsterreinen.

### Hoe verder?

Een tweetal soorten maatregelen zijn nodig om de huidige problematiek het hoofd te bieden. Op de eerste plaats moeten maatregelen genomen worden om de exploitatieproblemen van de gemeenten zo mogelijk te verlichten. De huidige situatie heeft talrijke bijkomende nadelen, zoals het omzetbelastingvraagstuk dat ontstaat bij plannen met een niet-sluitende exploitatie. Als op een aanvankelijk sluitend plan een verlies ontstaat, kan de gemeente een deel van de zogenaamde voorbelasting niet meer verrekenen, waardoor de toch al grote tekorten nog eens met ca. 18 procent toenemen. Op de tweede plaats moeten maatregelen worden genomen in de sfeer van planning en onderzoek die toekomstige debacles kunnen voorkomen. We zullen beide soorten maatregelen hieronder kort toelichten. Voor een meer uitvoerige bespreking wordt verwezen naar ons onderzoeksrapport (zie noot 2).

Om de exploitatieproblemen van de gemeenten te verlichten kan men onder meer aan de volgende mogelijkheden in de financieel-economische sfeer denken:

- een verlaging van de kosten van het bouwrijp maken van de terreinen door een soberder en doelmatiger aanpak, bij voorbeeld door de niet essentiële investeringen indien mogelijk te vertragen;

5) Gedeputeerde Staten van Gelderland, *Tussenrapportage over de financiële problematiek bij de exploitatie van bestedingsplannen*, Arnhem, januari 1983 en idem, *Exploitatieproblemen bij bestemmingsplannen*, Arnhem, september 1983.

- een betere regeling met betrekking tot de verrekening van de omzetbelasting, waarvan een deel nu waarschijnlijk voor rekening van de gemeenten komt als gevolg van het niet meer sluiten van enige jaren geleden gemaakte exploitatie-opzettingen;
- het jaarlijks actualiseren van exploitatie-opzettingen (procesbewaking), waarbij moet worden gestreefd naar een zo mogelijk geautomatiseerd grondbedrijfssysteem;
- de uitwisselbaarheid van kavels vergroten, bij voorbeeld door te werken met globale bestemmingsplannen (ex artikel 11 WRO); hierdoor kan beter op de behoefte worden ingespeeld, met minder risico's op vertraagde uitgifte en tijdrovende, kostbare, herzieningsprocedures;
- wijziging van de planologische bestemming van de (meestal braakliggende) terreinen;
- een tijdelijke exploitatie van ruwe gronden, bij voorbeeld door er een agrarische functie aan toe te kennen; deze mogelijkheid wordt reeds op diverse plaatsen in de praktijk toegepast;
- een verlaging van de kavelprijzen; dit is echter een strikt lokale oplossing, omdat eventuele kopers toch wel ergens grond zouden hebben gekocht.

De laatstgenoemde mogelijkheid blijkt echter in de praktijk door wanhopige gemeentebesturen steeds vaker te worden toegepast. Een bekend voorbeeld is de gemeente Steenwijk, waar een ieder 5% tipgeld kan krijgen van iedere verkochte hectare bedrijfsterrein. Aan het bedrijf wordt daarnaast nog een aantrekkelijke gespreide betaling toegezegd. Ook ludieke oplossingen worden aangereikt: de gemeente Hasselt, bij voorbeeld, probeert industriële te lokken door hen voor een periode van tien jaar een gratis ligplaats in de plaatselijke jachthaven aan te bieden.

De maatregelen in de sfeer van planning en onderzoek laten zich in een tweetal richtingen vertalen. In de eerste plaats zijn op provinciaal niveau uitgebalanceerde bedrijfsterreinenplannen nodig. De risico's verbonden aan een z.g. voorwaardenschepend beleid zijn voor de individuele gemeenten te groot om zelfstandig te dragen. Het voor een voorwaardenschepend beleid noodzakelijke overschot aan terreinen dient op regionaal niveau te worden bepaald en toegedeeld. In veel provincies zijn hiervoor al aanzetten of zelfs concrete plannen gemaakt.

Een regionaal plan geeft echter nog geen garantie voor een uitgebalanceerd beleid als de inhoud niet adequaat is afgestemd op de mogelijkheden. Voor een goede planning neemt de bepaling van de vraag en het aanbod van bedrijfsterreinen een centrale plaats in. Confrontatie van vraag en aanbod levert informatie op over de richting waarin het beleid dienaangaande zich moet ontwikkelen. Deze confrontatie is echter minder eenvoudig te concretiseren dan op het eerste gezicht lijkt. De overheid heeft maar een beperkte invloed op de ontwikkeling van het bedrijfsleven. Met name de vraagzijde laat zich moeilijk direct kwantificeren. Het is daarnaast ook niet overdreven te stellen dat een bedrijf specifieke eisen stelt aan zijn lokatie.

In navolging van Bak (zie noot 3) wordt veelvuldig van terreinquotiënten gebruik gemaakt. Op grond van terreinquotiënten, namelijk de verhouding tussen oppervlakte en aantal werkzame personen en een prognose van de groei van de werkgelegenheid, de benodigde oppervlakte bedrijfsterrein (bij voorbeeld per bedrijfsklasse) te kunnen bepalen. Deze benadering is tot op heden in diverse regionale vervolgstudies vrijwel klakkeloos overgenomen.

Drie elementen uit de terreinquotiëntbenadering zijn onderwerp van kritiek en commentaar geweest. In de eerste plaats — en hierop heeft de kritiek zich vooral gericht — zijn er aanzienlijke meetproblemen. Vergelijking van beschikbare terreinquotiënten leerde namelijk dat deze sterk kunnen verschillen, niet alleen tussen bedrijfsklassen maar ook binnen een bedrijfsklasse. Variaties in een terreinquotiënt van 400% zijn geen uitzondering. Voor een deel kan dit worden verklaard uit de structurele verschillen tussen bedrijven binnen een bedrijfsklasse. Eigenschappen van bedrijven kunnen tevens verschillen per regio. Echter een deel van de waargenomen variaties in terreinquotiënten vloeit voort uit de problemen die optreden bij het meten en de verschillende oplossingen die daarvoor in de praktijk bedacht

worden. Vragen zijn onder meer: welk oppervlak is maatgevend (bruto inclusief opslag en reserveterrein of netto), wie worden precies tot het aantal werkzame personen gerekend en moet daar nog een onderscheid in gemaakt worden (part-timers, personen in buitendienst, onderscheid tussen productie- en kantoorpersoneel) en tot hoeverre moet gespecificeerd worden naar bedrijfstypen.

Daarnaast is het zeer waarschijnlijk dat de variatie in terreinquotiënten in belangrijke mate veroorzaakt wordt doordat het „model” dat de grondslag vormt voor deze definitievergelijking volstrekt niet overeenkomt met de werkelijkheid. Voortgangsanalyses van diverse streekplannen laten duidelijk zien dat het aantal werkzame personen niet in de pas loopt met de hoeveelheden nieuw in gebruik genomen bedrijfsterreinen. In sommige gevallen is het aantal werkzame personen per hectare duidelijk toegenomen, terwijl in andere gevallen juist een daling is opgetreden. Deze contradictie doet zich niet alleen voor in twee ver van elkaar verwijderde regio's, maar zelfs in aangrenzende gebieden (bij voorbeeld Arnhem en Nijmegen). Het tweede punt van kritiek is of het wel correct is om terreinquotiënten en daarmee behoefte-ramingen alleen te baseren op de variabele „werkzame personen” en nog wel volgens een „lineair verband door de oorsprong”. De werkgelegenheid is zeker een belangrijke factor, maar andere variabelen zoals bij voorbeeld indicatoren ten aanzien van situering, inrichting, grootte en gebruik van terreinen spelen in deze benadering van de behoefte-raming geen rol. Strikt doorgeredeneerd zou bij teruglopende werkgelegenheid in vrijwel elke industriële bedrijfstak geen nieuw bedrijfsterrein meer nodig zijn voor de secundaire sector.

Dit leidt tot het derde punt van kritiek, de statische berekeningswijze doet geen recht aan de dynamiek van het bedrijfsleven. Bij voorbeeld, de gevolgen van automatisering en invoering van deeltijdarbeid op het ruimtegebruik kunnen niet verdisconteerd worden. Ook de behoefte die ontstaat door stadsvernieuingsactiviteiten en eisen die aan bedrijven worden gesteld vanuit milieuoverwegingen kan maar moeilijk worden getraceerd.

Een algemeen probleem van bedrijfsterreinplanning vormt nog het opbouwen van een betrouwbaar en actueel databestand. Ervaringen opgedaan in onder meer de provincie Overijssel laten zien dat dit een tijdrovende en daarmee kostbare zaak is.

Het is noodzakelijk dat een nieuwe benadering wordt ontwikkeld, waarbij niet alleen onderscheid kan worden gemaakt naar bedrijfs- en regionale karakteristieken, maar waarbij naast de werkgelegenheid andere verklarende variabelen zijn opgenomen, zoals situering, inrichting, grootte en gebruik van terreinen, stadsvernieuingsvariabelen, premiëring, rentestand enz. Met een dergelijke benadering kan dan ook beter ingespeeld worden op de relatie tussen bedrijfsterreinplanning en het ruimtelijk beleid. Immers, in de oorspronkelijke formulering van de terreinquotiënt moeten ruimtelijke beleidsmaatregelen altijd eerst „vertaald” worden in werkgelegenheid alvorens het ruimtebeslag kan worden bepaald en dat is een ondoenlijke zaak.

## Slot

In deze bijdrage is uiteengezet dat de bedrijfsterreinplanning in Nederland verre van succesvol verloopt. Voor een belangrijk deel kan dit geweten worden aan het slechte economische klimaat. Dit mag echter geenszins als de enige verklarende factor worden gebruikt. Minstens zo belangrijk is de zeer gebrekkige wijze waarop over een reeks van jaren in planning- en onderzoektechnische zin met bedrijfsterreinen is omgesprongen. Een behoorlijk databestand, waarmee ruimtelijke terreinkenmerken in relatie kunnen worden gebracht met bedrijfskenmerken, ontbreekt in Nederland. Nog steeds wordt met terreinquotiënten gewerkt: een benadering waarbij iedere planning een volstreekte gok wordt. Maar dan wel een kostbare gok, waarbij de burger de uiteindelijke verliezer is.

P. Ike  
H. Voogd  
K. van Zwieten