

Convenant veroorzaakt overaanbod bedrijventerreinen

De afspraken die het Rijk heeft gemaakt met de provincies en de gemeenten bieden nog altijd veel ruimte voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Als provincies en gemeenten deze ruimte opvullen, zal er in 2020 een fors overaanbod zijn.

Sinds de herijking van het nationale beleid voor bedrijventerreinen in 2007 ligt een sterk accent op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik. Herstructurering van verouderde bedrijventerreinen heeft hierbij hoge prioriteit. Om dit te stimuleren hebben de ministers van VROM en Economische Zaken de nationale planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen neerwaarts bijgesteld. Zij baseren zich op een economische groei van gemiddeld 2,2 procent per jaar tot 2020. De Nota Ruimte (2004), waarin de oude planningsopgave was vastgelegd, ging nog uit van een economische groei van gemiddeld 2,9 procent per jaar. Omdat de werkgelegenheid als gevolg van de lagere economische groei minder hard zal toenemen, geen 1,7 procent per jaar tot 2020, maar 1,2 procent, zal er ook minder vraag naar bedrijventerreinen zijn. Ramingen met de Bedrijfslocatiemonitor van het Centraal Planbureau (2005) laten zien dat het verschil in de periode 2001 tot en met 2020, exclusief zeehavens, 2.500 hectare is. Er is geen 17.300 hectare aan nieuwe bedrijventerreinen nodig, maar 14.800 hectare. De Bedrijfslocatiemonitor is een model dat de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen berekent op basis van de groei van de werkgelegenheid. Twee variabelen spelen hierbij een rol. Dit zijn de binding van de werkgelegenheid aan bedrijventerreinen en het ruimtegebruik per werkzame persoon. Het reduceren van het aanbod aan bouwrijpe grond is een belangrijk onderdeel in het advies dat de commissie-Noordanus heeft uitgebracht (Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen, 2008) over de versnelling van de herstructureringsopgave. Een ruim aanbod aan nieuwe bedrijventerreinen belemmert de uitvoering van de herstructureringsopgave. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat het realiseren van nieuwbouw op deze bedrijventerreinen goedkoper is dan het aanpassen van bestaand vastgoed, en dus heeft nieuwbouw de voorkeur van ondernemers. Om invulling te geven aan de noodzakelijke reductie hebben de ministers van VROM en Economische Zaken in november 2009 een convenant afgesloten met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten over de planning van bedrijventerreinen. Naast afspraken over de bijge-

stelde planningsopgave bevat het convenant afspraken over regionale samenwerking en over financiering van de herstructureringsopgave.

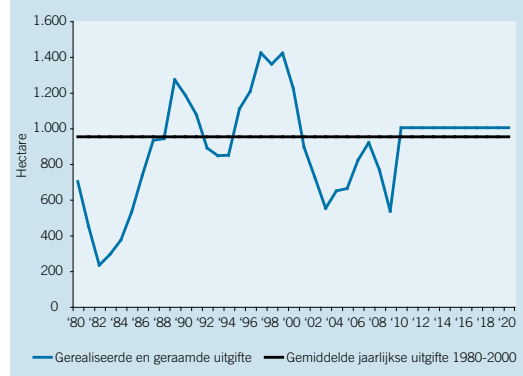
Planningsopgave

De in het convenant afgesproken planningsopgave biedt ruimte voor de ontwikkeling van 11.015 hectare nieuw bedrijventerrein tussen 1 januari 2010 en 1 januari 2021. Hiervan is 9.185 hectare te beschouwen als uitbreidingsvraag. Daarnaast is 1.830 hectare nodig als compensatie voor aan hun functie te onttrekken bedrijventerreinen; dit is de vervangingsvraag.

Realisatie van deze planningsopgave betekent dat het areaal uitgegeven bedrijventerrein in elf jaar tijd zal toenemen met gemiddeld 835 hectare per jaar. Dit is 25 procent meer dan is gerealiseerd tussen 2001 en 2010, namelijk 624 hectare per jaar. Het convenant biedt inclusief de geraamde onttrekkingen ruimte voor een gemiddelde jaarlijkse uitgifte van 1.001 hectare. Dit is een hoog niveau in vergelijking met de in het verleden gerealiseerde uitgifte. Volgens gegevens uit het nationale Integrale Bedrijventerreinen Informatiesysteem (IBIS) is in de periode 1980 tot en met 2000 gemiddeld in Nederland 950 hectare bedrijventerrein uitgegeven (figuur 1). Het is nauwelijks voorstelbaar dat de uitgifte in het komende decennium hoger zal liggen dan dit langjarige gemiddelde. De groei van de werkgelegenheid van gemiddeld 0,3 procent per jaar zal tussen 2010 en 2020 aanzienlijk lager liggen dan in de laatste twee decennia van de vorige eeuw, toen die gemiddeld 1,2 procent per jaar bedroeg. Bovendien treedt een verschuiving op van maakindustrie naar kennisindustrie, waardoor de vraag naar

Figuur 1

Uitgifte van bedrijventerreinen per jaar in hectare.



Bron: IBIS

HAN OLDEN

Senior adviseur vastgoed bij Stogo onderzoek en advies

grootschalige complexen zal afnemen. De verwachting is zelfs dat de industrie door de teruglopende werkgelegenheid ruimte zal teruggeven (Traa en Knobben, 2009).

Oude ramingen

Dat het convenant desondanks tot een forse planningsopgave komt, is het gevolg van de gehanteerde rekenmethodiek. Uit het convenant kan worden afgeleid dat de groei van het areaal uitgegeven bedrijventerrein tot 2010 is achtergebleven bij de ramingen. Gerealiseerd is 624 hectare per jaar, terwijl de raming die de basis vormt voor het convenant uitgaat van een toename van 740 hectare. Door de planningsopgave te baseren op een raming die betrekking heeft op de periode 2001–2020 gaat het convenant er impliciet van uit dat de opgelopen achterstand vanaf 2010 moet worden gecompenseerd. Hierdoor ligt de in het convenant afgesproken gemiddelde jaarlijkse uitbreiding dertien procent hoger dan aanvankelijk was geraamd voor de periode 2001–2020. Compensatie van de opgelopen achterstand is echter niet erg realistisch in een convenant dat is gericht op het terugdringen van het overaanbod aan bouwrijpe grond. Het achterblijven van de feitelijke ontwikkelingen bij de raming heeft immers niet geleid tot een ernstig tekort aan bedrijventerreinen.

Door de compensatie vindt er na 2010 nauwelijks nog reductie plaats ten opzichte van de oude planningsopgave uit de Nota Ruimte (2004). Van de 2.500 hectare die het convenant wil bezuinigen, is al 2.170 hectare gerealiseerd in het afgelopen decennium. De resterende bezuiniging van 330 hectare, die in het komende decennium moet worden gerealiseerd, steekt hierbij schril af. Omdat ook de vervangingsvraag, die voortkomt uit het onttrekken van bedrijventerreinen aan hun functie, naar boven is bijgesteld, dit is 166 hectare per jaar in plaats van 70 hectare per jaar, komt de nieuwe planningsopgave zelfs hoger uit dan de oude planningsopgave.

Beleidseffecten doorrekenen

Gezien het accent in het beleid op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik had het de voorkeur verdiend de nieuwe planningsopgave te baseren op het nieuwe beleid. Al eerder is kritiek geleverd op de ramingen met de Bedrijfslocatiemonitor, omdat deze geen rekening houden met de effecten van het voorgenomen beleid (Louw *et al.*, 2009). Twee belangrijke parameters in de Bedrijfslocatiemonitor, namelijk het bindingspercentage van de werkgelegenheid en het ruimtegebruik per werkzame persoon, zijn gebaseerd op trends uit het verleden die in strijd zijn met het huidige beleid. De ramingen gaan uit van het verplaatsen van bedrijven uit woonwijken naar bedrijventerreinen, terwijl het beleid is gericht op het stimuleren van wijkconomie. Daarnaast gaan de ramingen uit van extensivering van het ruimtegebruik, terwijl het beleid inzet op intensivering. De invloed van deze twee parameters op de uitkomsten van de ramingen is groot. Van de geraamde uitbreidingsvraag in het convenant nemen zij circa tachtig procent voor hun rekening. Door de neerwaartse bijstelling uitsluitend te baseren op lagere economische groei en daarmee op een lagere groei van de werkgelegenheid, blijft de reductie in planningsopgave van vijftien procent veel kleiner dan het geval zou zijn geweest bij meer beleidsconforme ramingen.

Optimistische uitgiftescenario's

Het convenant heeft echter niet gekozen voor nieuwe ramingen. Het zoekt de oplossingen in procedurele afspraken over de planning en programmering van bedrijventerreinen. Uitgangspunt hierbij is dat de provincies en gemeenten terughoudend zullen zijn met het omzetten van ruimtereserveringen in bouwrijpe grond. Uit onderzoek naar het beleid voor bedrijventerreinen blijkt echter dat van dit planningsprincipe in de praktijk weinig terecht komt (Renes *et al.*, 2009; Olden, 2010). Ondanks de beleidsmatig toegenomen aandacht voor herstructurering geven de lagere overheden nog altijd prioriteit aan de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Gemeenten voeren nauwelijks marktonderzoek uit om dit te onderbouwen. Zij baseren zich in hun planning vooral op de ruimte die provincies in hun ruimtelijke plannen ter beschikking hebben gesteld. Provincies op hun beurt stellen weinig eisen aan de onderbouwing van gemeentelijke bestemmings-

plannen (Van Dinteren *et al.*, 2007; Noordelijke Rekenkamer, 2009a; 2009b; 2009c).

Een belangrijke verklaring voor de huidige planningspraktijk is de veronderstelling dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen leidt tot economische groei en tot groei van de werkgelegenheid. Dit heeft geleid tot de gedachte dat gemeenten voortdurend grond uit voorraad moeten kunnen aanbieden (Segeren *et al.*, 2005). Omdat de omvang van de vraag naar bouwrijpe grond op middellange en lange termijn moeilijk is te voorspellen, kiezen gemeenten tot nu toe bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen voor het minimaliseren van de risico's op tekorten. Gelegitimeerd door de omvangrijke planningsopgaven die de provincies in hun ruimtelijke beleidskaders hebben neergelegd, gaan zij daarom uit van optimistische uitgiftescenario's. Sinds het einde van de jaren zeventig hebben zij zo voor iedere hectare die zij hebben uitgegeven een nieuwe hectare bouwrijp gemaakt. Het convenant biedt de ruimte om de huidige praktijk ook in de komende tien jaar voort te zetten. Als dat gebeurt, zal de beoogde reductie van het aanbod niet tot stand komen en zal het overaanbod alleen maar toenemen. Een eerste stap op weg naar een reductie van het aanbod aan bouwrijpe grond zal daarom een forse neerwaartse bijstelling van de in het convenant afgesproken planningsopgave moeten zijn.

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2005) *Bedrijfslocatiemonitor; de vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040*. Den Haag: Koninklijke De Swart.
- Dinteren, J.H.J. van, A. Posthuma en L. Bruin (2007) *Regionaal bedrijventerreinenbeleid; een inventarisatie*. Nijmegen: Royal Haskoning.
- Louw, E., B. Needham, H. Olden en C.J. Pen (2009) *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Noordelijke Rekenkamer (2009a) *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Groningen*. Assen: Noordelijke Rekenkamer.
- Noordelijke Rekenkamer (2009b) *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân*. Assen: Noordelijke Rekenkamer.
- Noordelijke Rekenkamer (2009c) *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe*. Assen: Noordelijke Rekenkamer.
- Nota Ruimte (2004) *Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Olden, H. (2010) *Uit voorraad leverbaar; de overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor voor bedrijven*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Renes, G., A. Weterings en H. Gordijn (2009) *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiden naar herstructureren*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Segeren, A., B. Needham en J. Groen (2005) *De markt doorgrond; een institutionele benadering van de grondmarkten in Nederland*. Rotterdam: NAI uitgevers.
- Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen (2008) *Kansen voor kwaliteit; een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag: Ministerie van VROM en Ministerie van Economische Zaken.
- Traa, M. en J. Knobben (2009) *Veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen; een verkenning*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

