

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/140464>

Please be advised that this information was generated on 2017-05-27 and may be subject to change.

Veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen

Veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen

Een verkenning

M. Traa en J. Knoben

Deze publicatie maakt deel uit van de onderzoeksreeks *De Bedrijfslocatiemonitor*, die het Planbureau voor de Leefomgeving uitbrengt in een interdepartementaal samenwerkingsverband met het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen. Een verkenning

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag/Bilthoven, 2009

ISBN: 978-90-78645-19-1

Contact: michel.traa@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 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 vooropstaat. 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 | Vestiging Bilthoven |
| Postbus 30314 | Postbus 303 |
| 2500 GH Den Haag | 3720 AH Bilthoven |
| T 070 3288700 | T 030-2742745 |
| F 070 3288799 | F 030-2744479 |
| E: info@pbl.nl | |
| www.pbl.nl | |

Inhoud

- Samenvatting 7
 - Achtergrond en onderzoeksvragen 7
 - Omvang van veroudering en herstructurering 8
 - Herstructureringsmogelijkheden voor verouderde bedrijventerreinen 9
 - Herstructureringsopgave door sectorale krimp 9
- 1 Inleiding 11
 - 1.1 Veroudering van bedrijventerreinen 11
 - 1.2 Beleidsaandacht voor veroudering en herstructurering 11
 - 1.3 Onderzoeksthema's en -vragen 11
- 2 Veroudering en herstructurering: omvang 13
 - 2.1 Veroudering en herstructurering in het IBIS 13
 - 2.2 Veroudering en herstructurering nader onderzocht 18
- 3 Herstructureringsmogelijkheden voor verouderde terreinen 25
 - 3.1 De verkenning 25
 - 3.2 Geschiktheid voor logistiek of woningbouw 26
 - 3.3 Regionale verschillen in de toepasbaarheid van herstructureringsmogelijkheden 27
 - 3.4 Confrontatie van vraag en aanbod 29
- 4 Herstructureringsopgave door sectorale krimp 33
 - 4.1 Sectorale krimp 33
 - 4.2 Sectorale resultaten op nationaal niveau 36
 - 4.3 Teruggave van areaal op provinciaal niveau 38
- Bijlagen 41
- Literatuur 49

Samenvatting

- Er bestaat geen betrouwbaar beeld van de huidige omvang van veroudering van het bedrijventerreinenareaal. Om de nationale herstructureringsopgave nauwkeuriger te kunnen vaststellen, zijn betrouwbaardere gegevens over veroudering noodzakelijk en moet er worden nagedacht over een goede schattingsmethodiek.
- De verouderings- en herstructureringsgegevens van het Integrale Bedrijventerreineninformatiesysteem (IBIS), de belangrijkste bron voor deze gegevens, zijn van onvoldoende kwaliteit.
- Op nationaal niveau blijkt een derde tot hooguit twee derde van het verouderde bedrijventerreinenareaal in potentie geschikt te zijn om, na herstructurering, te worden hergebruikt door logistieke bedrijvigheid of woningbouw. Voor het resterende deel moet een andere bestemming worden gevonden.
- De opgave om een bestemming voor hergebruik te vinden anders dan logistiek en woningbouw varieert provinciaal. Zij is relatief het kleinst voor Noord-Brabant en het grootst voor de provincies Friesland, Groningen en Limburg. In absolute termen (in hectare) is de opgave in de laatstgenoemde provincies van dezelfde orde van grootte als in de andere provincies.
- Naast de huidige nationale herstructureringsopgave wacht een extra toekomstige opgave die wordt veroorzaakt door een daling van het ruimtebeslag op bedrijventerreinen door voornamelijk de sector nijverheid. Hierdoor kan in de periode 2010-2030 de nationale herstructureringsopgave aan zware revitalisatie en herprofilering zoals ingeschat door de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, verdrievoudigen.
- In de periode 2020-2030 zijn er, afhankelijk van het scenario, provincies waar de extra toekomstige herstructureringsopgave groter is dan de uitbreidingsvraag. Zelfs als alle uitbreidingsvraag zou worden opgevangen op geherstructureerde terreinen, zal er in die provincies structurele leegstand zijn. Als hergebruik als optie wegvalt, moet er dringend worden nagedacht over de toekomst van dit areaal, in het bijzonder over de financiering van de herstructurering.

Achtergrond en onderzoeksvragen

In dit deel van de onderzoeksreeks *De Bedrijfslocatiemonitor* is het centrale thema veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen. Deze onderwerpen hebben de laatste jaren in beleidskringen veel aandacht gekregen, mede vanwege het inzicht dat de veroudering van bestaande terreinen nauw samenhangt met de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Dit inzicht heeft mede geresulteerd in de *Agenda herijking aanpak bedrijventerreinen 2008-2009* van de ministers van VROM en EZ (2007). Als uitvloeisel van de *Agenda* heeft Buck Consultants International (BCI) in opdracht van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen in 2008 de nationale omvang en de aard van de huidige veroudering op bedrijventerreinen geschat, alsook de indicatieve kosten van de bijpassende herstructureringsingrepen.

In deze verkenning staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

- Hoe betrouwbaar zijn de gegevens over veroudering en herstructurering in het Integrale Bedrijventerreineninformatiesysteem (IBIS) en de meest recente schatting van de nationale herstructureringsopgave? Welke problemen doen zich voor bij het meten van de omvang van de veroudering op bedrijventerreinen en het bepalen van de bijpassende herstructureringsingrepen?
- Welke herstructureringsmogelijkheden zijn er om het huidige verouderde areaal te hergebruiken voor grootschalige logistiek en woningbouw?
- Hoe groot is de (extra) herstructureringsopgave die in de nabije toekomst wordt veroorzaakt door een krimpend ruimtebeslag op bedrijventerreinen van voornamelijk de sector nijverheid?

We vatten hier de belangrijkste conclusies samen, en verwijzen voor een onderbouwing ervan naar de desbetreffende hoofdstukken verderop in deze rapportage.

Omvang van veroudering en herstructurering

De verouderings- en herstructureringsgegevens van het IBIS leveren geen betrouwbaar beeld op van de huidige omvang van het daadwerkelijk verouderde areaal aan bedrijventerreinen, van het reeds geherstructureerde areaal en van de huidige herstructureringsplannen. In de periode 2002-2005 is in het IBIS alleen de totale brutoterreinoppervlakte¹ van verouderde terreinen geregistreerd, terwijl het in de praktijk meestal gaat om slechts een deel van het terrein dat is verouderd. Sinds 2006 wordt in de IBIS-enquête weliswaar gevraagd naar het bruto en netto verouderde deel van het terrein, maar in 2006 en 2007 was de respons op deze vraag nog bijzonder laag en bleek de verdeling van het areaal naar bijpassende typen herstructurering bovendien niet op te tellen tot het verouderde brutoareaal per terrein. Uit analyse van de antwoorden op terreinniveau kwam naar voren dat de respondenten soms de netto, soms de bruto verouderde terreindelen opgeven (zie paragraaf 2.1).

Een analyse van het IBIS-bestand van 2007 op provinciaal niveau wijst verder uit dat slechts acht provincies een zekere mate van consistentie vertonen als het gaat om de omvang van veroudering door de jaren heen; de vier provincies die hier niet aan voldoen, zijn Noord-Holland, Flevoland, Drenthe en Zeeland. Bovendien blijkt uit deze analyse dat de verouderde terreinen in deze provincies in termen van werkgelegenheid per hectare intensiever worden gebruikt dan niet-verouderde terreinen; de karakterisering 'verouderd' in het IBIS houdt blijkbaar niet in dat er weinig economische activiteiten op zulke terreinen zijn. Daarnaast blijken de verouderde terreinen qua sectorale werkgelegenheidssamenstelling niet af te wijken van de niet-verouderde bedrijventerreinen; veroudering is dus niet voorbehouden aan terreinen met een aandeel nijverheid dat hoger is dan gemiddeld genomen over alle terreinen (zie paragraaf 2.1.5).

De twee besproken empirische studies naar de omvang van de veroudering en de bijpassende herstructurering op bedrijventerreinen (een onderzoek van de STEC Groep (2007) in Overijssel en het hiervoor al genoemde onderzoek van BCI (2008); zie paragraaf 2.2) bevestigen niet alleen de onbetrouwbaarheid van de IBIS-registratie, maar laten ook zien hoe lastig het in de praktijk is veroudering en herstructurering te meten. Zo komt de Stec Groep op grond van onderzoek ter plaatse voor de provincie Overijssel tot een aantal verouderde terreinen en een omvang van verouderd areaal die sterk verschillen van de IBIS-registratie, en blijkt ook uit het BCI-rapport dat de IBIS-registratie sterk verschilt van de informatie die wordt verkregen door met gemeenten te spreken. Verder geldt voor het laatstgenoemde onderzoek dat de schatting van de nationale herstructureringsopgave waarschijnlijk is vertekend, omdat de steekproef niet representatief is voor alle verouderde bedrijventerreinen in Nederland (zie paragraaf 2.2.2). Dit impliceert dat overheden rekening moeten houden met een grote onzekerheidsmarge bij de door BCI geschatte herstructureringsopgave en de indicatieve kosten daarvan.

Terugkomende problemen bij het waarnemen van veroudering en herstructurering zijn ten eerste dat het vaak onduidelijk is of met verouderd areaal de openbare ruimte wordt bedoeld, de private terreindelen of een combinatie van beide. Dit geldt vooral wanneer als bijpassend herstructureringstype revitalisatie² wordt genoemd; daarbij is het vaak onduidelijk of, en zo ja in welke mate, private terreindelen worden aangepakt.

Ten tweede zijn er voor gemeenten, naast fysieke (zichtbare) veroudering op een terrein, nog andere argumenten om een terrein als verouderd te beschouwen en eventueel tot herstructurering over te gaan. Hierbij valt te denken aan klachten van ondernemers, beschikbare subsidies en ambities van gemeenten op het terrein van, bijvoorbeeld, ruimtewinst of duurzaamheid. Het zijn juist de gemeenten die de IBIS-gegevens aanleveren.

Ten derde doen zich op veel terreindelen verscheidene verouderingstypen voor. Dit maakt een eenduidige koppeling tussen een verouderingstype en een bijpassend herstructureringstype onmogelijk.

Veroudering en herstructurering zullen moeilijk meetbaar blijven, maar we denken dat de hiervoor genoemde drie problemen voor een groot deel kunnen worden opgelost door:

- bij veroudering en herstructureringsmaatregelen een strikt onderscheid te maken in openbare ruimte en private terreindelen;
- de omvang van deze terreindelen aan te geven; en
- onderscheid te maken tussen formeel vastgelegde herstructureringsingrepen en zachte plannen.

Met de eerste 'maatregel' verdwijnt het door elkaar heen gebruiken van bruto en netto, met als bijkomend voordeel dat het kostenonderscheid tussen herstructureringsingrepen in de openbare ruimte en die op private terreindelen helder is. Met het tweede punt wordt een van de basale tekortkomingen van de huidige IBIS-registratie vermeden, en met het derde kan een betrouwbare tijdreeks worden opgesteld van herstructureringsingrepen die daadwerkelijk (zullen) worden uitgevoerd. Op deze manier wordt vermeden dat zachte plannen die vele jaren onaangeroerd in een monitor zoals IBIS staan, het zicht op de daadwerkelijke of 'harde' herstructureringsopgave voor de middellange termijn vertroebelen. Een onderscheid in harde en zachte ontwikkelingsplannen voor nieuwe terreinen zoals dat in IBIS wordt gemaakt, is zeer nuttig gebleken. Mogelijk werkt het ook voor herstructureringsplannen.

Herstructureringsmogelijkheden voor verouderde bedrijventerreinen

Uit het voorafgaande blijkt dat de IBIS-gegevens over veroudering van matige kwaliteit zijn. Deze gegevens zijn echter de enige landsdekkende gegevens die ons ter beschikking staan om indicatieve cijfers af te leiden voor de mogelijkheden tot herstructurering. We beperken ons bij deze discussie tot de herstructurering gericht op hergebruik van areaal door logistiek en woningbouw. De logistieke sector

blijft namelijk in de komende decennia een grote ruimtevraag uitoefenen op bedrijventerreinen, terwijl in stedelijk gebied de transformatie tot woningbouw vaak een interessante optie is. Op grond van criteria voor een viertal locatiespecifieke kenmerken³ van verouderde terreinen in de acht provincies waarvoor relatief betrouwbare IBIS-gegevens beschikbaar zijn, blijkt dat relatief veel verouderd areaal in potentie geschikt is voor hergebruik door logistieke activiteiten, terwijl slechts een klein deel geschikt lijkt te zijn voor transformatie naar woningbouw. Uitgedrukt als aandeel van het totale verouderde areaal in deze acht provincies (Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland) kan het areaal dat geschikt lijkt voor logistiek oplopen tot 55 procent, en het areaal dat geschikt lijkt voor woningbouw tot 13 procent. Hierbij is voor de logistiek een coulant criterium gehanteerd voor de milieucategorieën op de verouderde terreinen en voor de woningbouw een coulant criterium voor de terreinomvang (zie paragraaf 3.2). Bij strengere criteria dalen deze aandelen naar 30 procent voor de logistiek en 2 procent voor de woningbouw. Dit houdt in dat voor een derde tot hooguit twee derde van het totale verouderde areaal een andere bestemming moet worden gevonden.

Zowel voor de logistiek als de woningbouw verschilt het percentage potentieel geschikt areaal sterk tussen de provincies.⁴ De geschiktheid voor logistiek lijkt het grootst in Noord-Brabant (75 procent van het verouderde areaal in deze provincie) en de geschiktheid voor woningbouw lijkt het grootst in Zuid-Holland (ruim 30 procent van het verouderde areaal). In Noord-Brabant is het totale potentiële hergebruik van verouderd areaal door logistiek en woningbouw het grootst: ruim 80 procent van het Brabantse verouderde areaal. In Friesland, Groningen en Limburg echter, zijn beide oplossingsrichtingen beperkt toepasbaar: in totaal is slechts 40 tot 50 procent van het verouderde areaal in deze provincies potentieel geschikt voor hergebruik door logistiek en woningbouw. Voor alle provincies, maar zeker voor Limburg, Friesland en Groningen, ligt er dus nog een grote uitdaging om andere bestemmingen dan woningbouw of logistiek te zoeken voor het verouderde areaal. In absolute termen (in hectare) is de opgave om een andere bestemming voor hergebruik dan logistiek of woningbouw te vinden, in Limburg, Friesland en Groningen van dezelfde orde van grootte als in de andere provincies (zie paragraaf 3.3).

Herstructureringsopgave door sectorale krimp

Naast de huidige nationale herstructureringsopgave wacht een extra toekomstige opgave, die voor een belangrijk deel zal worden bepaald door een daling van het ruimtebeslag op bedrijventerreinen van de sector nijverheid, zo blijkt uit ramingen met het BLM-model. Deze sectorale krimp in ruimtebeslag start in Noord- en Zuid-Holland al in 2006-2010, in Midden- en Zuid-Nederland (Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant, Limburg en Zeeland) in 2010-2015 en in het Noordoosten (Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel) in essentie pas in 2015-2020 (zie paragraaf 4.3.1). Op nationaal niveau bedraagt de extra herstructureringsopgave door sectorale krimp over de periode 2010-2020 ongeveer 1.000

hectare netto, ofwel 70 procent van de huidige nationale herstructureringsopgave⁵ aan zware revitalisatie en herprofilering⁶ zoals die door de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen is geschat (BCI 2008). Over de periode 2020-2030 komt daar, afhankelijk van het langetermijnsenario, minimaal 2.000 hectare bij (zie paragraaf 4.2.2).

De cijfers voor de herstructureringsopgave door sectorale krimp zijn indicatief, omdat ze zijn berekend op sectorniveau, terwijl herstructurering zich ergens tussen kavel- of pandniveau en terrein- of terreindeelniveau afspeelt. Omdat de nijverheid de dominante krimpsector is en industriële panden doorgaans incurant zijn, verwachten we dat een groot deel zal moeten worden geherstructureerd. De herstructureringsopgave door sectorale krimp wordt daarom een aanzienlijke beleidsopgave. Omdat bij de scenario's met een grotere extra toekomstige herstructureringsopgave de positieve uitbreidingsvraag voor woningen en logistiek juist kleiner is, is de potentie voor rendabele herontwikkeling voor deze scenario's het kleinst (zie paragraaf 4.2.2).

De herstructureringsopgave door sectorale krimp is ook berekend als percentage van de strikt positieve uitbreidingsvraag, en wel per provincie en langetermijnsenario. De strikt positieve uitbreidingsvraag is de geraamde uitbreidingsvraag als het areaal dat in beginsel vrijkomt door sectorale krimp in zijn geheel niet zou worden hergebruikt door economische sectoren (het is aan de eigenaren wat ze met deze overbodig geworden grond en opstallen doen; zie verder paragraaf 4.3.2). Over de periode 2006-2020 bedragen de aandelen per provincie en scenario maximaal enkele tientallen procenten van de strikt positieve uitbreidingsvraag. Alleen voor het WLO-scenario Regional Communities kunnen deze aandelen oplopen tot wel 80 procent. Over de periode 2020-2030 zijn er, afhankelijk van het scenario, provincies waar de herstructureringsopgave door sectorale krimp groter is dan de strikt positieve uitbreidingsvraag. Voor het scenario Global Economy geldt dit alleen voor Limburg; voor het scenario Strong Europe geldt dit voor de provincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland, Zeeland, Groningen en Drenthe; voor het scenario Transatlantic Market geldt dit voor alle provincies behalve Friesland en Flevoland; voor Regional Communities ten slotte overtreft in alle provincies de herstructureringsopgave door sectorale krimp de strikt positieve uitbreidingsvraag ruimschoots.

Zelfs als alle uitbreidingsvraag zou worden opgevangen op geherstructureerde terreinen, zal er in de provincies waarin de herstructureringsopgave de uitbreidingsvraag overtreft structurele leegstand zijn. Als hergebruik als optie wegvalt, moet er dringend worden nagedacht over de toekomst van dit areaal, in het bijzonder over de financiering van de herstructurering.

Noten

1) Met brutoterreinoppervlakte wordt de totale oppervlakte van een terrein met bedrijfsbestemming bedoeld, dus exclusief terreindelen met een andere bestemming (bijvoorbeeld wonen of landelijk gebied).

2) Bij revitalisatie wordt het vestigingsmilieu vernieuwd met behoud van de bestaande economische functies. Hierbij is het niet zo dat het terrein (deels) een andere werkfunctie krijgt met een hogere vastgoedwaarde, zoals kantoren of detailhandel.

3) Dat wil zeggen de omvang in hectare (uitgedrukt in de netto-oppervlakte van een terrein, dus de totale terreinoppervlakte minus de oppervlakte van de openbare ruimten), de milieucategorie, de mate van stedelijkheid en de nabijheid van snelwegop- en afritten.

4) Hierbij zijn de coulante criteria van de vorige conclusie gebruikt.

5) De BCI-waarde voor de herstructureringsopgave is hier omgerekend van bruto- naar nettoareaal, omdat met de BLM het nettoareaal wordt geraamd.

6) Bij zware revitalisatie worden op delen van terreinen gronden verworven, waarna deze bouwrijp worden gemaakt. De huidige werkfunctie van het terrein, met reguliere bedrijfsruimten, blijft behouden. Bij herprofilering is sprake van een zware vorm van revitalisatie, waarbij de locatie een nieuwe werkfunctie krijgt, bijvoorbeeld kantorenlocatie of detailhandel.

Inleiding



1.1 Veroudering van bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen verouderen in de loop der tijd volgens een natuurlijk proces, waardoor zij niet meer voldoen aan de huidige eisen die, bijvoorbeeld, aan de huisvesting, de bereikbaarheid of het voorzieningenniveau worden gesteld. Dit verouderingsproces kan mede door een slecht onderhoud van kavels, bedrijfsruimten en openbare ruimten versnellen. Maar ook een groot aanbod van nieuwe bedrijventerreinen kan leiden tot versnelde veroudering (en versnelde afschrijving) van gebouwen (Van der Wouden e.a. 2006), zoals dat ook in de kantorenmarkt gebeurt (Korteweg 2002); een verhuizing naar een nieuwe locatie is dan voor veel bedrijven aantrekkelijker dan investeren in de bestaande locatie. Daarnaast kunnen ook verschuivingen in de vraag naar bedrijventerreinen door economische ontwikkelingen (van minder 'maakindustrie' naar meer zakelijke dienstverlening) bijdragen aan veroudering; het kan immers lastig zijn bedrijfsruimten te hergebruiken vanwege hun veelal specifieke karakter. Als bedrijven verhuizen naar een nieuw terrein kan hun oude pand leeg komen te staan of worden gebruikt door een bedrijf met een laagwaardigere economische activiteit. Dit kan de start zijn van een neerwaartse spiraal voor de aantrekkelijkheid van het bestaande terrein. Het hieruit resulterende verval van het terrein leidt tot lage vastgoed- en grondprijzen, wat een toename kan inhouden van bedrijven met een lage toegevoegde waarde. Bovendien kunnen ook aangrenzende woonwijken last krijgen van de negatieve uitstralingseffecten die hier veelal mee gepaard gaan.

1.2 Beleidsaandacht voor veroudering en herstructurering

De samenhang tussen de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen en de versnelde veroudering van bestaande terreinen is in beleidskringen lange tijd niet onderkend. De laatste jaren heeft dit onderwerp echter wel de nodige beleidsaandacht gekregen, en is de discussie over onder andere dit thema uitgemond in de Kamerbrief over de 'Agenda herijking aanpak bedrijventerreinen 2008-2009' van de ministers van VROM en EZ (2007). Het gaat daarbij vooral om de samenhang van de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen met de herstructurering van verouderde

terreinen; onder 'herstructurering' vallen alle eenmalige ingrepen op een bedrijventerrein die niet tot het reguliere onderhoud worden gerekend, en die tot doel hebben de veroudering van het terrein of een terreindeel tegen te gaan. In de Kamerbrief merken de ministers van EZ en VROM op dat herstructurering een integraal onderdeel moet zijn van de planning van bedrijventerreinen. Daarnaast constateren ze dat er onduidelijkheid is over de precieze omvang van de veroudering en de herstructurering, mede omdat onderzoek hiernaar tegenstrijdige conclusies oplevert. Tegelijkertijd is wel duidelijk dat er in het afgelopen decennium te weinig areaal is geherstructureerd. Uitgaande van een grove schatting van de omvang van het verouderde areaal aan bedrijventerreinen in Nederland (ruim 31.000 hectare brutoterreinoppervlakte'), beogen de ministers het aantal hectares dat jaarlijks wordt geherstructureerd vanaf 2008 te verhogen, zodat vanaf 2010 jaarlijks minimaal 1.000 tot 1.500 hectare wordt opgeleverd. Inmiddels zijn er al enkele acties van de 'Agenda herijking aanpak bedrijventerreinen 2008-2009' uitgevoerd, waaronder een onderzoek door Buck Consultants International (BCI 2008) in opdracht van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen. In dit onderzoek zijn voor geheel Nederland de omvang en de aard van de huidige veroudering op bedrijventerreinen geschat, alsmede de indicatieve kosten die met de daarbij vermoede herstructureringsingrepen zijn gemeoid.

1.3 Onderzoeksthema's en -vragen

Met deze verkenning van de veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen wil het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de eerste plaats meer inzicht geven in de problemen die zich in het algemeen voordoen bij het meten van de omvang van het verouderde areaal aan bedrijventerreinen en het bepalen van de bijpassende herstructureringstypen. Deze problemen liggen niet alleen ten grondslag aan de hiervoor genoemde tegenstrijdige onderzoeksbevindingen, maar zijn ook van belang voor het bereiken van de herstructureringsdoelstellingen van de ministeries van VROM en EZ. Zonder een duidelijk overzicht van de omvang van het verouderde areaal aan bedrijventerreinen in Nederland en van de daaraan gekoppelde of mogelijk te koppelen

herstructureringsingrepen, is het monitoren van de uitvoering van beleidsvoornemens immers niet goed mogelijk. We betrekken bij deze analyse de vraag naar de betrouwbaarheid van de verouderings- en herstructureringsgegevens uit het Integrale Bedrijventerreineninformatiesysteem (IBIS), het nationale register voor bedrijventerreinen, en die van de meest recente schatting van de nationale herstructureringsopgave door BCI (zie verder hoofdstuk 2).

Ten tweede verkennen we de mogelijkheden om het huidige verouderde areaal zinvol te hergebruiken. We doen dit aan de hand van de herstructureringsmogelijkheden van verouderde terreinen voor hergebruik door grootschalige logistiek en woningbouw. Voor deze twee ‘doelgroepen’ is om inhoudelijke en pragmatische redenen gekozen. Inhoudelijk, omdat uit de ramingen van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM) blijkt dat de logistiek in de komende decennia de grootste ruimtevrager op bedrijventerreinen zal zijn, en omdat de transformatie naar woningbouw sterk in de belangstelling staat van beleidsmakers. Deze belangstelling hangt samen met de schaarste aan ruimte voor woningbouw binnen de bestaande verstedelijkingsgrenzen, de mogelijkheid tot functiemenging, en met de financiële aantrekkelijkheid van het herstructureringsstype transformatie in vergelijking met zware revitalisatie en herprofilering. De pragmatische overweging is dat er weliswaar ruwe, maar objectieve criteria zijn te benoemen waarmee de hoeveelheid verouderd areaal dat na herstructurering mogelijk geschikt is voor hergebruik door logistiek en woningbouw, indicatief kan worden geschat (zie verder hoofdstuk 3). Tot slot verleggen we de aandacht van de huidige naar de toekomstige herstructureringsopgave. Er wacht namelijk een extra toekomstige herstructureringsopgave die voornamelijk zal worden bepaald door een daling van het ruimtebeslag op bedrijventerreinen van de sector nijverheid. Deze sector zal in de nabije toekomst verouderd areaal achterlaten dat na herstructurering ten goede kan komen aan sectoren of functies die nog wel ruimte nodig hebben. We zetten de indicatieve schatting van deze opgave vervolgens af tegen de indicatieve schatting van de huidige nationale herstructureringsopgave door BCI en tegen de geraamde toekomstige uitbreidingsvraag volgens de BLM (zie verder hoofdstuk 4).

We bespreken deze drie thema’s in het vervolg van deze verkenning aan de hand van de volgende drie onderzoeksvragen, waaraan elk een apart hoofdstuk is gewijd:

- Welke problemen doen zich voor bij het meten van de omvang van de veroudering op bedrijventerreinen en het bepalen van de bijpassende herstructureringsingrepen? Hoe betrouwbaar zijn de gegevens over veroudering en herstructurering in het IBIS en de meest recente schatting van de nationale herstructureringsopgave? (Hoofdstuk 2)
- Welke herstructureringsmogelijkheden zijn er om het huidige verouderde areaal te hergebruiken voor grootschalige logistiek en woningbouw? (Hoofdstuk 3)
- Hoe groot is de (extra) herstructureringsopgave die in de nabije toekomst wordt veroorzaakt door een krimpend ruimtebeslag op bedrijventerreinen van voornamelijk de sector nijverheid? (Hoofdstuk 4)

Noot

1) De schatting is gebaseerd op de bruto-omvang van de gehele terreinen die in het IBIS als verouderd staan geregistreerd en niet op de verouderde terreindelen. Verder slaat de term ‘bedrijventerreinen’ hier op zowel ‘droge’ bedrijventerreinen als zeehaventerreinen.

Veroudering en herstructurering: omvang

2

De veroudering van en herstructurering op bedrijventerreinen worden sinds 2002 geregistreerd in het landsdekkende Integrale Bedrijventerreineninformatiesysteem (IBIS). Dit gebeurt op basis van een enquête die jaarlijks in opdracht van het ministerie van VROM onder alle Nederlandse gemeenten wordt gehouden. Met deze enquête worden van alle bedrijventerreinen met een brutoterreinoppervlakte¹ van minimaal 1 hectare gegevens verzameld.

De laatste jaren wordt de betrouwbaarheid van deze gegevens in brede kring in twijfel getrokken, onder andere door verschillen tussen gemeenten in de interpretatie van de IBIS-omschrijvingen van veroudering en herstructurering en mogelijke vertekening van gegevens die verband houdt met gemeentelijke strategische belangen en ambities. Om de betrouwbaarheid van de IBIS-gegevens in te schatten, analyseren we in dit hoofdstuk eerst hoe veroudering en herstructurering in het IBIS worden gemeten en welke resultaten dat voor de periode 2002-2007 heeft opgeleverd; op deze wijze brengen we de consistentie van de IBIS-gegevens door de jaren heen in beeld.

Vervolgens doen we verslag van twee onderzoeken waarin de waarnemingen op bedrijventerreinen ter plaatse zijn gedaan door een derde, zo onafhankelijk mogelijke partij: een studie van de Stec Groep (2007) in Overijssel en een landelijk steekproefonderzoek door Buck Consultants International (BCI 2008). Aan de hand van deze studies, die overigens ook de enige twee voorbeelden zijn van onderzoek 'op locatie' op grotere, regionale schaal, gaan we na welke problemen zich in het algemeen voordoen bij het analyseren van veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen; in het bijzonder werpt het STEC-onderzoek licht op de gebrekkige kwaliteit van de IBIS-gegevens, althans in de provincie Overijssel.

2.1 Veroudering en herstructurering in het IBIS

2.1.1 De IBIS-enquête

Om de omvang en locatie van verouderd areaal aan bedrijventerreinen in kaart te brengen, is met ingang van 2002 in de enquête van het IBIS een gecombineerde vraag opgenomen over de staat van veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen. Hierbij is aan gemeenten gevraagd aan te geven in welke fase van veroudering zich elk terrein in de gemeente bevindt, waarmee per gemeente inzicht kan worden verkregen in het aantal verouderde terreinen en de status

van de herstructurering(splannen). De beantwoording van deze vraag is daarbij overgelaten aan de interpretatie van de gemeentelijke contactpersonen die zijn belast met het invullen van de IBIS-enquête.

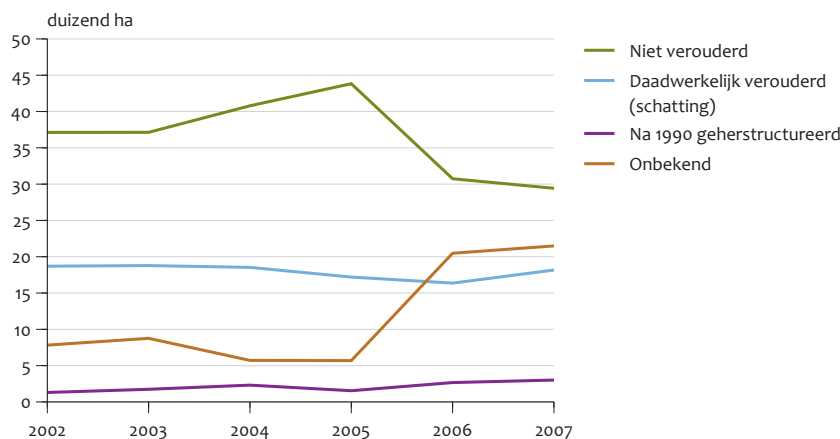
In de toelichting bij deze enquête is het begrip 'veroudering' omschreven als 'het proces dat voorafgaat aan herstructurering'. Daarbij zijn vier vormen van veroudering onderscheiden: 'technische (functionele) veroudering door een gebrek aan onderhoud; economische veroudering door een wijziging in marktontwikkelingen; maatschappelijke veroudering door bijvoorbeeld gewijzigde regelgeving (milieu, veiligheid, arbeidsomstandigheden, et cetera); ruimtelijke veroudering door ongunstige liggingsaspecten, conflict tussen verschillende grondgebruikfuncties' (Stec Groep e.a. 2007: 67). 'Inefficiënt ruimtegebruik, lelijke uitstraling, slechte ontsluiting en milieubelasting' zijn symptomen van veroudering (Stec Groep e.a. 2007: 72).

Het begrip 'herstructurering' is omschreven als 'alle eenmalige ingrepen op het bedrijventerrein die tot doel hebben veroudering van het terrein als geheel te bestrijden en die niet tot het reguliere onderhoud gerekend worden. De ingrepen kunnen betrekking hebben op elk van de vier aspecten van veroudering: ruimtegebruik, aanzicht, ontsluiting en milieuhygiëne' (Stec Groep e.a. 2007: 72).

In de IBIS-registratie is de beantwoording van deze verouderings- en herstructureringsvraag (hierna de VH-vraag genoemd) als volgt gecategoriseerd:

- a. nee, terrein is niet verouderd;
- b. ja, terrein is verouderd, herstructureringsplannen bestaan echter nog niet;
- c. ja, terrein is verouderd, aanvang herstructureringsplannen in 3 jaar;
- d. ja, terrein wordt momenteel geherstructureerd;
- e. het terrein is na 1990 geherstructureerd' (Stec Groep e.a. 2007: 72).

De antwoordcategorieën B, C en D vormen samen het areaal aan verouderde terreinen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het bij de terreinen die in het IBIS als verouderd staan geregistreerd, gaat om de totale bruto-oppervlakte van het terrein. In werkelijkheid gaat het echter meestal slechts om delen van het terrein die zijn verouderd of worden geherstructureerd, en waarvoor we in deze studie de term



Bron: IBIS (2007); bewerking PBL

‘daadwerkelijk verouderd areaal’ gebruiken. Bovendien zijn de categorieën C en D relatief breed gedefinieerd. Zo moeten er voor categorie C concrete plannen voor herstructurering zijn, maar dit kan zowel een uitgewerkt plan van aanpak zijn, als een regel in een raadsbesluit; daarmee vergelijkbaar kunnen zich in categorie D zowel terreinen bevinden waarop de herstructurering al bijna is voltooid, als terreinen waarop die nog maar net is begonnen (vergelijk ETIN 2003: 10).

Om een beter inzicht in de omvang van het daadwerkelijk verouderde areaal en de herstructurerings situatie te kunnen geven, zijn met ingang van 2006 enkele vragen aan het IBIS toegevoegd over het bruto en netto verouderde deel van het bedrijventerrein, het type herstructurering dat wordt of zal worden toegepast en de planfase waarin de aanpak van de veroudering zich bevindt.

Wat betreft het type herstructurering, worden in de toelichting bij de enquête vier vormen van aanpak onderscheiden, waarbij de indeling vooral wordt bepaald door de kosten van de ingreep en de mate waarin de economische functie van de locatie verandert: ‘groot onderhoud: grote opknappbeurt bij fysieke veroudering; revitalisering: forse integrale verbetering van het terrein, waarbij de huidige bedrijven gevestigd blijven; herprofilering: wijziging van de werkfunctie door economische veroudering; transformatie: wijziging van de functie van het terrein als werkfunctie in andere functies, zoals wonen’ (Stec Groep e.a. 2007: 68). Voor de planfase waarin de aanpak van veroudering zich bevindt, worden in die toelichting grofweg zes stadia onderscheiden: ‘fase van ideeënvorming’; ‘plan van aanpak (startnotitie)’; ‘opstellen van een revitaliseringsplan (programmeringsfase)’; ‘financieringsfase’; ‘uitvoeringsfase’; en tot slot de fase van ‘beheer’ (Stec Groep e.a. 2007: 68).

2.1.2 Schatting van het daadwerkelijk verouderde areaal

Alvorens in te gaan op de consistentie van de IBIS-gegevens, geven we in deze paragraaf voor de periode 2002-2007 eerst een schatting van het daadwerkelijk verouderde areaal. In de periode 2002-2005 is met de ‘oude VH-vraag’ niet naar de verouderde terreindelen gevraagd, maar alleen naar de totale brutoterreinoppervlakte. Voor de schatting van het

daadwerkelijk verouderde areaal in 2002-2005 bespreken we eerst de berekeningswijze die het Economisch Technologisch Instituut Noord-Brabant (ETIN) daarvoor heeft gehanteerd.² Voor de periode 2006-2007 baseren we ons op de respons in deze jaren op de nieuwe IBIS-vragen naar de daadwerkelijk verouderde terreindelen.

Het ETIN onderzocht de herstructureringsopgave in de Noord-Brabantse gemeenten (ETIN 2002a), de gemeenten van de Stadsregio Rotterdam (ETIN 2002b) en in dertig grote gemeenten verspreid over Nederland (ETIN 2003). De laatstgenoemde studie, met geografisch de grootste spreiding, leidde tot de schatting dat gemiddeld genomen drie kwart van een terrein dat in het IBIS als verouderd staat geregistreerd, ook daadwerkelijk verouderd is (2003: 18).³ Om tot deze schatting te komen, heeft het ETIN eerst de IBIS-bedrijventerreinen geselecteerd die momenteel of binnen drie jaar worden geherstructureerd (de antwoordcategorieën C en D), en daarna bij gemeentelijke contactpersonen navraag gedaan naar de omvang van het daadwerkelijk verouderde brutoareaal en de totale brutoterreinoppervlakte. Vervolgens is het totale verouderde areaal in de onderzochte gemeenten geschat door aan te nemen dat het kengetal ‘drie kwart’ ook geldt voor het verouderde areaal waarvoor nog geen herstructureringsplannen zijn (antwoordcategorie B). Omdat het ETIN zich bij de herstructureringsopgaven heeft geconcentreerd op herstructurering met behoud van de economische of bedrijfsfunctie, heeft het tot het daadwerkelijk verouderde areaal alleen de terreindelen gerekend met herstructureringsplannen van het type revitalisering of herprofilering, niet die van het type transformatie (zie ook ETIN 2003: 9).⁴ Bij revitalisering wordt het vestigingsmilieu vernieuwd, waarbij de aanwezige economische functies behouden blijven. Bij herprofilering krijgt een terrein (deels) een andere werkfunctie (bijvoorbeeld kantoren) met een hogere vastgoedwaarde. Bij transformatie verliest een terrein zijn werkfunctie en verdwijnt het daardoor uit de IBIS-registratie.

We hebben de fractie daadwerkelijk verouderd areaal ook berekend voor de 314 bedrijventerreinen waarvan de vraag naar het bruto verouderde terreindeel (in hectare) is ingevuld in de jaren 2006 en 2007.⁵ Dit verouderde deel kan per terrein uit meerdere terreindelen van verschillende herstructureringstypen bestaan. Voor deze 314 terreinen kunnen we geen onderscheid in herstructureringstypen maken, omdat de bruto veroudering niet bij alle terreinen in deze typen is uitgesplitst. Bovendien blijken de gegevens van de terreinen waarvan de bruto veroudering is ingevuld, niet consistent te zijn. Zo zouden per terrein de delen waarvan het herstructureringstype bekend is, moeten optellen tot de bruto veroudering, maar dit blijkt voor een deel van de terreinen niet op te gaan: de som van de brutoterreindelen waarvan het herstructureringstype bekend is (5.253 hectare) bedraagt namelijk slechts 70 procent van de som van de bruto veroudering van alle 314 terreinen (7.461 hectare). Verder blijkt uit de antwoorden op terreinniveau dat de respondenten soms de netto, soms de bruto verouderde terreindelen opgeven.

Analoog aan de ETIN-rekenwijze volgt voor de jaren 2006 en 2007 een kengetal van zeven tiende (dit is nu echter, in tegenstelling tot de ETIN-onderzoeken, inclusief een onbekende hoeveelheid transformatie). Om het daadwerkelijk verouderde areaal te schatten voor 2002-2005 en de verouderde bedrijventerreinen in 2006 en 2007 waarvan het verouderde terreindeel niet is geregistreerd in het IBIS, nemen we zeven tiende van de totale bruto verouderde terreinoppervlakte. Hierbij tellen we het bruto verouderde areaal op van de 314 terreinen waarvan we de bruto veroudering kennen. De zo geconstrueerde schatting van het daadwerkelijk verouderde brutoareaal is weergegeven in figuur 2.1.

2.1.3 Consistentie op nationaal niveau

Figuur 2.1 laat zien dat de non-respons ('onbekend') op de VH-vraag grillig verloopt. Door de invoering van de detailvragen over de verouderde terreindelen in 2006, is de non-respons op de vraag naar de verouderingstoestand van het terrein (met antwoordcategorieën A-E) aanzienlijk verhoogd. We vermoeden dat het grootste deel van de toename in de non-respons (die neerkomt op een stijging van 14.800 hectare 'onbekend' in 2006 ten opzichte van 2005) verband houdt met de daling van het niet-verouderde areaal (van 13.100 hectare in dezelfde periode); zo is het mogelijk dat een respondent die een bedrijventerrein niet verouderd vindt, de VH-vraag overslaat, waarmee de A-score op deze vraag ('het terrein is niet verouderd') daalt en in de categorie 'onbekend' terecht komt.

Door de grote non-respons is het in ieder geval niet mogelijk harde uitspraken te doen over een toe- of afname van het daadwerkelijk verouderde areaal in de loop van de periode 2002-2007: zo op het oog lijkt de tijdreeks vlak te lopen. Wel geeft dit een indruk van het aandeel daadwerkelijk verouderde areaal in het totale brutoareaal bedrijventerreinen (exclusief zeehaventerreinen) in Nederland: over de jaren 2002-2007 lijkt gemiddeld een kwart daadwerkelijk verouderd (18.000 van de 76.000 hectare bruto).

Een verbijzondering van de resultaten voor verouderd areaal naar de onderliggende antwoordcategorieën van de VH-vraag

(B, C of D) is niet betrouwbaar, zo blijkt uit een nadere analyse van de 314 bedrijventerreinen in 2006 en 2007 waarvan het bruto verouderde deel is ingevuld. We hebben daartoe de antwoorden op de VH-vraag naar de verouderingstoestand (A-E en 'onbekend') vergeleken met de antwoorden op de gedetailleerdere vraag naar de planfase in de aanpak van de veroudering⁶ en daarbij de antwoorden op de planfasevraag 'vertaald' naar de verouderingscategorieën B, C en D van de VH-vraag. Uit deze vergelijking blijkt dat 44 procent van de respons op de VH-vraag niet consistent is met de omschrijving van de aanpak van veroudering (de non-respons op de VH-vraag is 29 procent; 27 procent van de respons is wel consistent). Het inconsistente deel houdt in dat je op basis van de omschrijving van de aanpak van veroudering één van de drie categorieën B, C of D verwacht terwijl de VH-vraag juist is beantwoord met één van de twee andere categorieën of zelfs dat het terrein niet verouderd is.⁷

Op basis van dit hoge percentage inconsistente antwoorden concluderen we dat de resultaten voor het verouderde areaal niet betrouwbaar kunnen worden verbijzonderd naar de subcategorieën B, C en D. De inschatting van het daadwerkelijk verouderde areaal zoals in dit rapport is gedaan, zien wij dan ook als het maximaal haalbare.

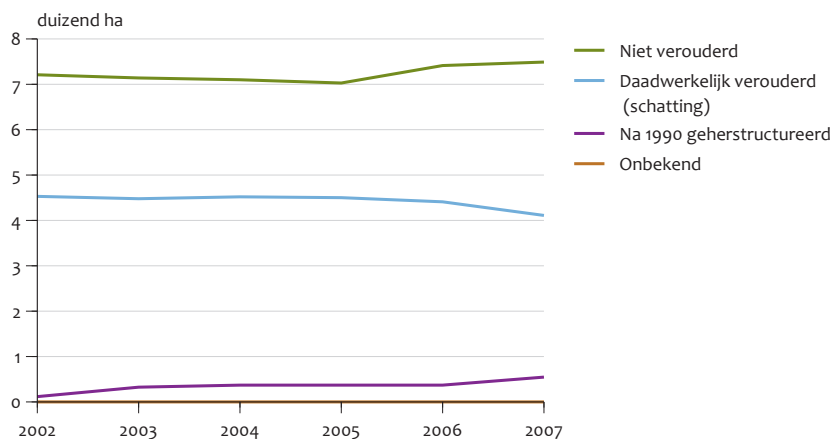
Het areaal dat na 1990 is geherstructureerd, vertoont door de jaren heen een dal in 2005; het geherstructureerde areaal daalt van 2004 op 2005 met 800 hectare, en neemt van 2005 op 2006 toe met 1.100 hectare. Het areaal dat sinds 1990 is geherstructureerd, kan echter per definitie alleen een gelijkblijvende of stijgende lijn opleveren.

2.1.4 Consistentie op provinciaal niveau

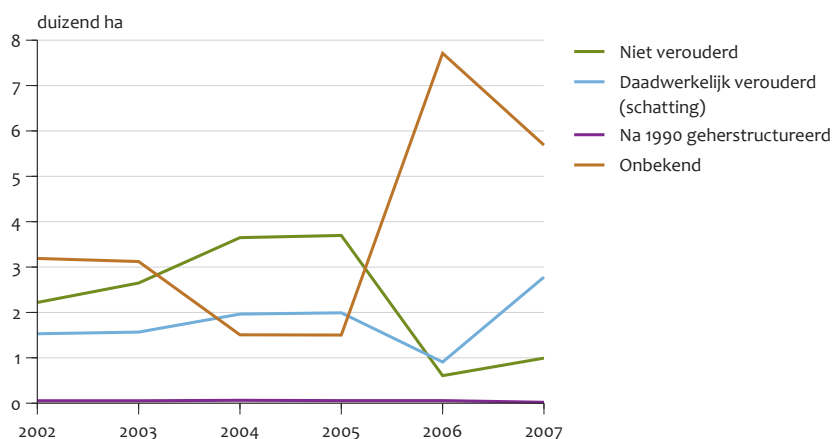
We hebben ook op provinciaal niveau het verouderde en geherstructureerde brutoareaal voor de periode 2002-2007 afgeleid, zoals op nationaal niveau weergegeven in figuur 2.1. We beoordelen de consistentie van de IBIS-data door de jaren heen, volgens de volgende indeling: als de tijdreeks voor alle jaren plausibel lijkt, dan wil zeggen zonder substantiële afwijkingen van jaar op jaar, dan noemen we de provinciale gegevens 'goed'; zit er één afwijkend meetjaar in de periode, dan noemen we de data 'redelijk'; bij twee afwijkende meetjaren krijgen de data het label 'voldoende'; bij meer grilligheden in de tijdreeks noemen we de data 'slecht'. Dit leidt tot het volgende overzicht:

- goed: Noord-Brabant;
- redelijk: Groningen, Friesland, Overijssel, Zuid-Holland;
- voldoende: Gelderland, Limburg, Utrecht;
- slecht: Drenthe, Noord-Holland, Flevoland, Zeeland.

We gaan hierna wat dieper op de (in)consistentie van de IBIS-data in door een vergelijking van de in dit opzicht 'best scorende' provincie (Noord-Brabant) en een van de 'slechtst scorende' provincies (Noord-Holland). Figuur 2.2 laat zien dat de lijnen in Noord-Brabant geen grillige fluctuaties hebben. Het geschatte daadwerkelijk verouderde areaal neemt de laatste jaren af, en het niet-verouderde areaal neemt in vergelijkbare mate toe. Het areaal dat na 1990 is geherstructureerd, is constant of stijgt. Er is geen areaal waarvan de verouderingstoestand onbekend is. Wellicht houdt de provincie de consistentie van de IBIS-data



Bron: IBIS (2007); bewerking PBL



Bron: IBIS (2007); bewerking PBL

| | Aantal verouderde terreinen | | Netto uitgegeven oppervlak aan verouderde terreinen | | Werkgelegenheid op verouderde terreinen | |
|---------------|-----------------------------|--|---|---|---|--|
| | Absoluut | In percentages van het totale aantal terreinen per provincie | Oppervlakte (ha) | In percentages van het uitgegeven oppervlak per provincie | Absoluut | In percentages van werkgelegenheid op bedrijventerreinen per provincie |
| Friesland | 33 | 12,8 | 562 | 21,7 | 15.974 | 20,8 |
| Gelderland | 120 | 30,3 | 3.032 | 49,6 | 131.858 | 47,6 |
| Groningen | 70 | 37,4 | 1.111 | 41,4 | 33.488 | 49,8 |
| Limburg | 66 | 31,0 | 2.090 | 41,7 | 52.165 | 35,7 |
| Noord-Brabant | 157 | 27,1 | 4.756 | 42,5 | 201.151 | 46,2 |
| Overijssel | 93 | 26,3 | 1.759 | 37,5 | 74.296 | 38,9 |
| Utrecht | 64 | 47,4 | 1.346 | 61,3 | 92.817 | 54,8 |
| Zuid-Holland | 205 | 38,3 | 3.025 | 27,2 | 207.754 | 51,4 |
| Totaal | 808 | 30,4 | 17.681 | 37,7 | 809.503 | 45,8 |

Bron: IBIS (2007); LISA (2007); bewerking PBL

actief bij en corrigeert die waar nodig. Noord-Brabant loopt ook voorop in de aanpak van herstructurering via de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen. De daling van het verouderde areaal kan een weerspiegeling zijn van haar succes.

In contrast hiermee staat de grafiek van Noord-Holland (figuur 2.3). De sterk fluctuerende ‘non-responslijn’ maakt de lijnen van het niet-verouderde areaal en het geschatte daadwerkelijk verouderde areaal onbetrouwbaar. Het areaal dat na 1990 is geherstructureerd, is in de periode van 2002 tot 2006 ongeveer 60 hectare, en in 2007 20 hectare. Hierin ontbreekt bijvoorbeeld het areaal dat is geherstructureerd in het kader van het Noord-Hollandse provinciale subsidieprogramma Herstructurering en Innovatief Ruimtegebruik op Bedrijventerreinen (HIRB).

2.1.5 De veroudering in acht provincies nader in kaart gebracht

Om de verdeling over de provincies van het aantal verouderde bedrijventerreinen, hun netto uitgegeven oppervlakte en de werkgelegenheid die ze herbergen nader in kaart te brengen en te vergelijken met de verzameling van alle bedrijventerreinen per provincie, hebben we de meest betrouwbare provincies geselecteerd uit de analyse van de vorige subparagraaf. We hebben bovendien per provincie voor het meest recente jaar gekozen waarvan we de gegevens betrouwbaar achten gezien het verloop van de verouderingsdata door de jaren heen. Dit heeft geresulteerd in de selectie van Zuid-Holland, Utrecht, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg met IBIS-gegevens uit 2007, en Groningen en Friesland met IBIS-gegevens uit 2006. In deze acht provincies liggen volgens het IBIS 808 verouderde bedrijventerreinen. In tabel 2.1 is de verdeling van deze verouderde terreinen over de provincies weer gegeven, alsmede hun netto uitgegeven oppervlak en de werkgelegenheid op deze terreinen. Uit deze tabel blijkt dat Zuid-Holland en Noord-Brabant het grootste aantal verouderde terreinen tellen, gevolgd door Gelderland. Deze drie provincies herbergen ook het grootste netto uitgegeven oppervlak aan verouderde terreinen en ze hebben de hoogste werkgelegenheid⁸ op verouderde bedrijventerreinen. Relatief, ten opzichte van de gehele verzameling bedrijventerreinen per provincie, scoort Utrecht op alle fronten echter het hoogst: het aantal verouderde bedrijventerreinen bedraagt 47,4 procent van het totale aantal bedrijventerreinen in de provincie Utrecht, in hectaren is hun aandeel 61,3 procent van het totale Utrechtse netto uitgegeven oppervlak aan bedrijventerreinen en in termen van werkgelegenheid 54,8 procent van de totale provinciale werkgelegenheid op bedrijventerreinen.

Een opvallende bevinding uit tabel 2.1 is dat de veroudering gemeten in netto uitgegeven areaal⁹ ongeveer 38 procent bedraagt, terwijl deze in werkgelegenheid gemeten bijna 46 procent is. Dit houdt in dat 46 procent van de totale werkgelegenheid op bedrijventerreinen is gevestigd op een terrein dat in het IBIS als verouderd wordt aangemerkt, en dat de verouderde terreinen in termen van werkgelegenheid per hectare intensiever worden gebruikt dan niet-verouderde terreinen. Dit geeft aan dat de IBIS-karakterisering ‘verouderd’ geenszins betekent dat er op verouderde terreinen geen

economische activiteiten meer plaatsvinden. Deze bevinding waarschuwt voor al te rigoureuze ingrijpen op een terrein dat volgens IBIS is verouderd: herstructurering blijft maatwerk. Onderscheiden naar sectorale werkgelegenheidsaandelen, wijken de verouderde terreinen niet af van alle bedrijventerreinen (tabel 2.2). Verouderde terreinen herbergen dus geen bovengemiddelde hoeveelheid werkgelegenheid in de nijverheidssector. De eenvoudige gedachte dat ‘een terrein verouderd zal zijn omdat er veel nijverheid plaatsvindt’, is dus onjuist. In het algemeen kan deze sector wel een dominante oorzaak van veroudering zijn, maar dat hangt dan niet samen met een bovengemiddelde vertegenwoordiging van de sector, maar met de blijkbaar ongunstige kenmerken van de nijverheid voor de verouderingsstatus van een terrein. De werkgelegenheidssamenstelling van verouderde bedrijventerreinen verschilt sterk tussen de provincies (tabel 2.3). Zo varieert het werkgelegenheidsaandeel van de nijverheid op verouderde terreinen van 35 procent in Zuid-Holland en Utrecht tot 60 procent in Limburg. Het werkgelegenheidsaandeel van de diensten (consumentendiensten plus zakelijke diensten plus overheid en quataire sector) is juist groot in de twee Randstedelijke provincies (41 respectievelijk 37 procent) en klein in Limburg (16 procent). Deze verschillen weerspiegelen de variatie in regionale werkgelegenheidsaandelen (de regionale sectorstructuur), en zeggen niets over de verschillen tussen verouderde en niet-verouderde terreinen.

2.1.6 Synthese

We kunnen al met al constateren dat de verouderings- en herstructureringsgegevens van het IBIS geen betrouwbaar beeld opleveren van de huidige omvang van het daadwerkelijk verouderde areaal aan bedrijventerreinen, van het reeds geherstructureerde areaal en van de huidige herstructureringsplannen. In de periode 2002-2005 is in het IBIS alleen het totale brutoterreinoppervlak van verouderde terreinen geregistreerd, terwijl het in de praktijk meestal gaat om slechts een deel van het terrein dat is verouderd. Sinds 2006 wordt in de IBIS-enquête weliswaar gevraagd naar het bruto en netto verouderde deel van het terrein, maar in 2006 en 2007 was de respons op deze vraag nog bijzonder laag en bleek de verdeling van het areaal naar bijpassende typen herstructurering bovendien niet op te tellen tot het verouderde brutoareaal per terrein. Uit analyse van de antwoorden op terreinniveau kwam naar voren dat de respondenten soms de netto, soms de bruto verouderde terreindelen opgeven.

De analyse van het IBIS-bestand van 2007 op provinciaal niveau wijst verder uit dat slechts acht provincies een zekere mate van consistentie vertonen als het gaat om de omvang van veroudering door de jaren heen; de vier provincies die hier niet aan voldoen, zijn Noord-Holland, Flevoland, Drenthe en Zeeland. Bovendien blijkt uit deze analyse dat de verouderde terreinen in deze provincies in termen van werkgelegenheid per hectare intensiever worden gebruikt dan niet-verouderde terreinen; de karakterisering ‘verouderd’ in het IBIS houdt blijkbaar niet in dat er weinig economische activiteiten op zulke terreinen zijn. Daarnaast blijken de verouderde terreinen qua sectorale werkgelegenheidssamenstelling

| | Op verouderde terreinen | Op alle terreinen |
|---------------------------------|-------------------------|-------------------|
| Nijverheid | 45,8 | 42,9 |
| Logistiek | 22,5 | 23,2 |
| Consumentendiensten | 10,3 | 10,3 |
| Zakelijke diensten | 16,0 | 17,8 |
| Overheid en quartaire sector | 5,3 | 5,7 |
| Totaal | 100 | 100 |

Bron: LISA (2007); IBIS (2007); bewerking PBL

| | Nijverheid | Logistiek | Consumenten- diensten | Zakelijke diensten | Overheid en quartaire sector | Totaal |
|---------------|------------|-----------|--------------------------|--------------------|---------------------------------|--------|
| Friesland | 54,5 | 15,3 | 12,9 | 9,3 | 8,0 | 100 |
| Gelderland | 51,4 | 21,2 | 10,8 | 12,2 | 4,4 | 100 |
| Groningen | 47,4 | 14,5 | 11,3 | 18,4 | 8,5 | 100 |
| Limburg | 60,2 | 24,3 | 7,3 | 5,5 | 2,7 | 100 |
| Noord-Brabant | 50,9 | 22,3 | 9,4 | 12,7 | 4,7 | 100 |
| Overijssel | 51,6 | 19,3 | 9,0 | 15,7 | 4,4 | 100 |
| Utrecht | 35,0 | 27,9 | 12,6 | 19,6 | 4,9 | 100 |
| Zuid-Holland | 35,5 | 23,8 | 10,8 | 23,0 | 6,8 | 100 |
| Totaal | 45,8 | 22,5 | 10,3 | 16,0 | 5,3 | 100 |

Bron: LISA (2007); IBIS (2007); bewerking PBL

niet af te wijken van de niet-verouderde bedrijventerreinen; veroudering is dus niet voorbehouden aan terreinen met een aandeel nijverheid dat hoger is dan gemiddeld genomen over alle terreinen.

Het besef dat het monitoren van veroudering en herstructurering in IBIS dringend een kwaliteitsimpuls nodig heeft, bestaat overigens in brede kring (Algemene Rekenkamer 2008; BCI 2008; Stec Groep 2007; Stec Groep e.a. 2007). In een brief naar aanleiding van het Algemeen Overleg Bedrijventerreinen van 29 januari 2009 erkent minister Cramer de problematiek en mindere kwaliteit van de gegevens over veroudering en herstructurering in IBIS (VROM 2009: 5). Om deze gegevens en de verzameling ervan te verbeteren, is aan de bureaus Arcadis en de Stec Groep gevraagd om de kwaliteit van de verouderings- en herstructureringsgegevens per provincie in kaart te brengen en te analyseren. Het onderzoek moet resulteren in aanbevelingen voor de verbetering van de gegevens rondom herstructurering en veroudering, en zal in de zomer van 2009 worden afgerond. In overleg met de provincies zullen de resultaten medio 2010 in IBIS worden geïmplementeerd.

2.2 Veroudering en herstructurering nader onderzocht

Om na te gaan welke problemen zich in het algemeen voordoen bij het analyseren van veroudering en herstructurering doen we in deze paragraaf verslag van twee empirische onderzoeken op bedrijventerreinen ter plaatse: een onderzoek van de Stec Groep (2007) in de provincie

Overijssel en een nationaal steekproefonderzoek van Buck Consultants International (BCI 2008). Het onderzoek van de Stec Groep toont in het bijzonder de slechte kwaliteit aan van de IBIS-gegevens, al heeft het onderzoek en daarmee de conclusie alleen betrekking op de provincie Overijssel. Het BCI-onderzoek is vooral van belang omdat het tot een indicatieve schatting heeft geleid van de omvang van de nationale herstructureringsopgave en de daarbij horende typen herstructurering en (financiële) kosten, een onderdeel van het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) aan het kabinet in het kader van de 'Agenda herijking aanpak bedrijventerreinen 2008-2009' (VROM & EZ 2007). Het kabinet schrijft in een reactie op het advies dat het het advies op hoofdlijnen onderschrijft en dat het samen met provincies, gemeenten en bedrijfsleven inzet op een herstructureringsopgave van ongeveer 6.500 hectare tot 2013 (EZ & VROM 2008). In 2013 zal een evaluatie plaatsvinden van de voortgang van de herstructurering en de effectiviteit van de aanpak voor de periode tot 2020, met als uitgangspunt de ambitie van de THB: een kernopgave van 15.800 hectare aan te herstructureren bedrijventerreinen.

2.2.1 Stec Groep: veroudering en herstructurering in Overijssel

De Stec Groep heeft in 2007 in opdracht van de projectgroep 'Vitale Bedrijventerreinen' van de provincie Overijssel de omvang van de veroudering op bedrijventerreinen in Overijssel geïnventariseerd en de verouderde terreindelen (soms hele terreinen) ingedeeld naar de bijpassende herstructureringstypen (zie Stec Groep 2007). De definities van de verschillende vormen van veroudering (technisch,

economisch, maatschappelijk en ruimtelijk) in het Stec-rapport komen niet een-op-een overeen met die in het IBIS, maar als geheel genomen komt de definitie van veroudering wel overeen (Stec Groep 2007: 3). De herstructureringstypen komen vrijwel overeen met die van het IBIS; onderscheiden worden groot onderhoud (onder de noemer van 'beperkte herstructurering'); revitalisering (vernieuwing van het vestigingsmilieu met behoud van de bestaande economische functies; herprofilering (waarbij het terrein (deels) een andere werkfunctie krijgt met een hogere vastgoedwaarde, zoals kantoren); en transformatie (waarbij het terrein een andere functie krijgt, zoals wonen) (Stec Groep 2007: 4).

In de eerste fase van het onderzoek is een bureauanalyse uitgevoerd die tot een verzameling verouderde terreinen heeft geleid die niet precies overeenkomt met de officiële IBIS-lijst met als peildatum 1 januari 2007, maar een mix is van terreinen uit het IBIS en een aantal terreinen dat niet in IBIS is opgenomen, maar op grond van aanvullende gemeentelijke informatie is toegevoegd. Het ging hierbij voor geheel Overijssel om 80 verouderde bedrijventerreinen, met een totale brutoterreinooppervlakte van ongeveer 3.000 hectare. Vervolgens is op basis van inspectie ter plaatse van alle terreinen en aanvullende informatie een inschatting gemaakt van de daadwerkelijk verouderde terreindelen. Deze precisering resulteerde in het schrappen en toevoegen van een aantal terreinen, met als uitkomst 60 bedrijventerreinen die geheel of gedeeltelijk zijn verouderd en met wederom een totale brutoterreinooppervlakte van ongeveer 3.000 hectare. De Stec Groep (2007: 5) bestempelt ongeveer de helft van de totale brutoterreinooppervlakte (1.500 tot 1.600 hectare bruto) als daadwerkelijk verouderd. Daarbij komen vaak verschillende vormen van veroudering tegelijkertijd voor op een en hetzelfde terreindeel.

Volgens de IBIS-gegevens voor de provincie Overijssel met als peildatum 1 januari 2007, zijn er in deze provincie 93 verouderde bedrijventerreinen met een totale brutoterreinooppervlakte van 2.326 hectare. Vanwege de overeenkomst van de algehele definitie van veroudering in het Stec-rapport en het IBIS, lijkt hier de conclusie gerechtvaardigd dat de IBIS-gegevens van Overijssel niet betrouwbaar zijn. Dit was overigens oorspronkelijk ook de reden waarom de provincie Overijssel de Stec Groep om een inventarisatie vroeg. De waarde van ongeveer 'de helft' voor de verhouding van het daadwerkelijk verouderde areaal en de totale brutoterreinooppervlakte van verouderde terreinen ligt een stuk lager dan het kengetal 'drie kwart' (exclusief transformatie) van het ETIN-onderzoek in dertig grote gemeenten uit 2003 en dat van 'zeven tiende' op nationaal niveau zoals wij dat hebben geschat op basis van de IBIS-gegevens voor 2006 en 2007. Het is een slecht teken dat de gegevens van Overijssel na zes jaar monitoring van veroudering door IBIS (2002-2007) zo weinig overeenkomen met waarnemingen op de terreinen zelf. Dit resultaat roept tevens vragen op over de betrouwbaarheid van het IBIS in de andere provincies.

De Stec Groep heeft als gezegd aan de verouderde terreindelen een herstructureringstype gekoppeld dat volgens het bureau het beste past bij de verouderingssituatie. Hierbij zijn aspecten als fysieke veroudering van de openbare ruimte en

private terreindelen en de ligging meegenomen. De Stec Groep ondervond dat er geen eenduidige koppeling mogelijk is tussen technische, economische, maatschappelijke of ruimtelijke veroudering en specifieke herstructureringstypen, onder andere vanwege het tegelijkertijd voorkomen van verschillende verouderingstypen op een en hetzelfde terreindeel. Deze ervaring roept de vraag op of de verouderingssituatie niet eenvoudiger en functioneler kan worden gedefinieerd. Onderverdeeld naar herstructureringstypen komt de Stec-groep (2007: 10-11) met de volgende indicatieve verdeling over het verouderde areaal: voor circa 21 procent lijkt beperkte herstructurering (groot onderhoud) het meest passend, voor 60 procent revitalisering, voor 12 procent herprofilering en voor 7 procent transformatie. De dominantie van 'lichte herstructurering' (groot onderhoud en revitalisering) komt overeen met de resultaten van de ETIN-studies (zie paragraaf 2.1.2).

2.2.2 BCI: indicatie van de herstructureringsopgave op bedrijventerreinen in Nederland

Buck Consultants International (BCI) inventariseerde in 2008 in opdracht van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen de omvang en aard van het daadwerkelijk verouderde areaal bedrijventerreinen in Nederland, alsmede de bijpassende herstructureringstypen en de indicatieve kosten daarvan (zie BCI 2008).

BCI onderzocht hiertoe in een aantal stappen voor een steekproef van bedrijventerreinen het daadwerkelijk verouderde areaal en de bijpassende herstructureringstypen. Om tot een nationale herstructureringsopgave te komen, zijn in de laatste stap van het onderzoek de steekproefresultaten vertaald naar alle volgens het IBIS-bestand van 2007 verouderde bedrijventerreinen in Nederland. We bespreken hierna de gevolgde stappen in het onderzoek en plaatsen daar enkele kanttekeningen bij; enerzijds om de problemen aan te geven die zich in het algemeen voordoen bij het analyseren van veroudering en herstructurering, anderzijds om aan te geven dat overheden rekening moeten houden met een grote onzekerheidsmarge bij de geschatte nationale herstructureringsopgave.

Stap 1: Selectie van de terreinen

Het steekproefkader van BCI is gebaseerd op alle terreinen van het IBIS met als peildatum 1 januari 2007 die aan de volgende voorwaarden voldoen:

- (1) er wordt binnen drie jaar met de herstructureringsplannen begonnen of die plannen zijn al in uitvoering (het gaat hier dus om de terreinen van de antwoordcategorieën C en D van de VH-vraag in IBIS);
- (2) de terreinen zijn groter dan 20 hectare bruto;
- (3) de terreinen worden niet getransformeerd (bij transformatie worden nieuwe, niet-werkfuncties op de locatie gevestigd en wordt het terrein aan de voorraad bedrijventerreinen onttrokken) (BCI: 2008: 10).

Deze selectie leidde tot een steekproefkader van ongeveer 250 terreinen. De steekproefrekking zelf is niet gedefinieerd; wel is aangegeven dat is aangestuurd op een vertegenwoordiging van ongeveer vijf gemeenten in elk van de landsdelen Noord en Oost en ongeveer tien gemeenten in de Randstad

en evenzoveel in landsdeel Zuid (BCI 2008: 10). Op basis van de geselecteerde gemeenten is uiteindelijk een steekproef van 58 terreinen samengesteld, verdeeld over 37 gemeenten. Deze steekproef maakt het volgens BCI mogelijk 'om de eindresultaten van de analyse van de herstructureringsopgave op hoofdlijnen (indicatief) door te vertalen naar alle bedrijventerreinen in Nederland', en zo op nationaal niveau een indicatie te krijgen 'van de herstructureringsopgave in kwantitatieve (omvang), kwalitatieve (type herstructurering) en financiële (kosten) zin' (2008: 9).

Kanttekeningen bij stap 1

Door de werkwijze bij deze eerste stap kan er op verschillende manieren vertekening optreden. Vertekening wil hier zeggen dat de schatting van de nationale herstructureringsopgave waarschijnlijk niet met de werkelijkheid overeenkomt, omdat de steekproef niet de volledige populatie van bedrijventerreinen representeert die in werkelijkheid zijn verouderd:

- Alleen terreinen die in de IBIS-levering 2007 als verouderd staan geregistreerd, zijn meegenomen. Uit het Stec-rapport voor Overijssel en onze resultaten op provinciaal niveau is gebleken dat de IBIS-registratie niet betrouwbaar is.
- De terreinen met een herstructureringsplan dat binnen drie jaar zal worden uitgevoerd of terreinen die momenteel worden geherstructureerd, vertegenwoordigen niet alle volgens IBIS verouderde terreinen. De categorie 'verouderd, maar nog geen plannen' ontbreekt, waardoor het steekproefkader niet representatief is.
- Alleen terreinen met een bruto-omvang groter dan 20 hectare zijn in het steekproefkader opgenomen. De verdeling van de terreinen waarbij de herstructurering binnen drie jaar start of die momenteel worden geherstructureerd, bestaat in termen van brutoareaal voor 11 procent uit terreinen kleiner of gelijk aan 20 hectare en voor 89 procent uit terreinen groter dan 20 hectare. In aantallen terreinen is de verdeling 50 procent voor beide groepen. Wederom is het steekproefkader niet representatief.
- De steekproef bevat geen zeehaventerreinen, in tegenstelling tot het verouderde brutoareaal van ongeveer 32.300 hectare dat het uitgangspunt vormt voor de vertaalslag naar de nationale herstructureringsopgave.¹⁰ Omdat de kavels op zeehaventerreinen meestal worden gehuurd van havenbedrijven, verschillen het beheer en onderhoud van die op bedrijventerreinen, waar versnipperd eigendom de boventoon voert. Bovendien herbergen zeehaventerreinen andersoortige bedrijven dan bedrijventerreinen. Dit zal invloed hebben op de veroudering en de bijpassende herstructureringstypen. Om vertekening te voorkomen, is het beter deze twee locatietypen te onderscheiden en hiermee rekening te houden bij het steekproefontwerp.
- Tot slot is het zeer goed mogelijk dat de ongedefinieerde steekproeftrekking tot vertekening leidt: hoe heeft BCI de 37 gemeenten en vervolgens de 58 terreinen geselecteerd? Hoe zijn de terreinen bijvoorbeeld verdeeld over de stedelijke dichtheden van de directe omgeving waarin ze liggen?

Stap 2: Meetinstrument voor veroudering

Omdat er geen specifiek meetinstrument voor veroudering is, heeft BCI zelf een meetlat voor veroudering ontwikkeld, de zogeheten H(erstructurerings)-meter. Op basis van de belangrijkste symptomen van veroudering op het gebied van infrastructuur, uitstraling, ruimtegebruik, milieu en omgeving, en vestigingsmilieu, zijn per gebied enkele indicatoren gedefinieerd. Aan de hand van de scores van de in totaal vijftien gewogen indicatoren kan de mate van veroudering op de terreinen indicatief worden vastgesteld, en in het verlengde ervan welk type herstructurering mogelijk passend is. BCI maakt daarbij geen onderscheid in de vier vormen van veroudering die in de toelichting bij de IBIS-enquête zijn genoemd (technische, economische, maatschappelijke of ruimtelijke veroudering), 'enerzijds omdat op vrijwel elk terrein meerdere typen van veroudering aan de orde zijn en anderzijds omdat de praktijk heeft uitgewezen dat er vrijwel geen directe relatie te leggen is tussen het type veroudering en het type herstructurering dat dan aan de orde is' (BCI 2008: 12).

BCI (2008: 15) onderscheidt vijf typen herstructurering, die als volgt zijn gedefinieerd:

- *'Facelift'*: hierbij is sprake van een grote opknappbeurt [die] wordt toegepast indien sprake is van fysieke veroudering van openbare ruimte en gebouwen.
- *Revitalisering*: bij revitalisering blijft de bestaande economische functie (bedrijventerrein) gehandhaafd. Er is sprake van (dreigende) leegstand en achteruitgang van het terrein. Forse ingrepen zijn nodig om de kwaliteiten van de locatie te verbeteren: aanpak van de infrastructuur, openbare en private ruimte.
- *Zware revitalisering*: bij dit soort revitalisering is op delen van terreinen sprake van verwerving van gronden waarna deze bouwrijp worden gemaakt. Bodemsanering, sloop van opstallen en de aanleg/herinrichting van (nieuwe) infrastructuur [maken] veelal onderdeel uit van dit proces. De gronden kunnen aansluitend (deels) opnieuw worden uitgegeven. De huidige werkfunctie van het terrein, met reguliere bedrijfsruimtes, blijft behouden. Facelift en (zware) revitalisering bevinden zich op een glijdende schaal.
- *Herprofilering*: bij herprofilering is sprake van een zware vorm van revitalisering die leidt tot functiewijziging waarbij echter wel sprake is van behoud van de werkfunctie. Een alternatieve invulling met hogere grondprijzen is mogelijk. De locatie krijgt een nieuwe werkfunctie bijvoorbeeld kantorenlocatie of detailhandel. Dit vraagt veelal om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur.
- *Transformatie*: in tegenstelling tot herprofilering wordt het terrein aan de voorraad bedrijventerreinen onttrokken en worden nieuwe, niet economische functies op de locatie gevestigd. Er is sprake van een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen.⁷

Kanttekeningen bij stap 2

Het opstellen van een meetinstrument voor veroudering op basis van indicatoren is een goede aanpak om de verouderingsstatus van terreinen in verschillende gemeenten te kunnen

vergelijken. Het opstellen van geschikte indicatoren is echter een lastige opgave. Enkele indicatoren van de H-meter zijn subjectief, en hun scores kunnen zijn beïnvloed door gesprekken met ambtenaren van de gemeenten waartoe de bezochte terreinen behoren. Zo zijn er indicatoren voor de uitstraling van gebouwen, de uitstraling en het onderhoud van groenvoorzieningen, de overlast voor aangrenzende functies, de mate van veiligheid/criminaliteit, en klachten van ondernemers. Welke referentiewaarden hierbij zijn gebruikt om te komen tot de scores die per indicator de waarden 1 (niet verouderd) tot en met 5 (zwaar verouderd) kunnen aannemen, is niet duidelijk. Hoe zouden de scores zijn geweest als BCI met ondernemers op de terreinen zelf had gesproken en met omwonenden? De scores zullen ook afhangen van de stedelijke dichtheid van het gebied waarin het terrein ligt. BCI (2008: 18) plaatst zelf bij het gebruiken van de H-meter de kanttekening dat 'veroudering moeilijk meetbaar is en een inschatting deels subjectief blijft': 'Zo komt het in de praktijk regelmatig voor dat een heel terrein of een deel van het terrein verouderd is, terwijl de aanpak zich vooral richt op de openbare ruimte.' Wij merken daarbij op dat het voor de meting van de omvang en mate van veroudering zinvol zou zijn een onderscheid te maken in indicatoren voor de openbare ruimte en indicatoren voor de private terreindelen.

Volgens BCI (2008: 13) blijkt uit praktijkervaringen dat de H-meter slechts richtinggevend is als het gaat om het vaststellen van een passend type herstructurering. BCI stelt daarbij dat behalve met de mate van veroudering, rekening moet worden gehouden met andere factoren die van invloed kunnen zijn op het maatregelenpakket voor herstructurering, waaronder ambities van gemeenten op bijvoorbeeld het vlak van duurzaamheid of ruimtewinst; financiële beperkingen of mogelijkheden, zoals beschikbare subsidies, en regionale afspraken over programmering. We voegen daaraan toe dat het type herstructurering dat bij een terrein past ook afhankelijk is van de regionale marktvrage naar het type bedrijfsomgeving (zoals hoogwaardig bedrijventerrein versus zware-industrieterrein) en naar woningbouw. Hiervoor zijn in de H-meter geen indicatoren opgenomen.

Kortom, zoals ook al uit de studie van de Stec Groep bleek, is het onderscheid naar de verouderingsvormen technisch, economisch, maatschappelijk en ruimtelijk niet zinvol. Verder blijft de inschatting van een passend herstructureringstype een complexe, grotendeels subjectieve aangelegenheid. Het door BCI gemaakte onderscheid tussen revitalisatie en zware revitalisatie is nuttig om herstructureringsingrepen te onderscheiden naar ingrepen in de openbare ruimte en op private terreindelen. Omdat de corresponderende kosten ver uit elkaar liggen, leidt dit tot een nauwkeuriger kosteninschatting.

Stap 3: Inventarisatie van veroudering

In deze stap hebben gesprekken met vertegenwoordigers van de geselecteerde gemeenten plaatsgevonden en is de omvang en de mate van veroudering op de geselecteerde bedrijventerreinen 'op locatie' bepaald met de H-meter. BCI (2008: 18) constateert op grond van deze inventarisatie dat

ongeveer 55 procent van de totale brutoterreinoppervlakte van de verouderde terreinen daadwerkelijk verouderd is. Ter herinnering: het steekproefkader bevat geen terreinen die getransformeerd (zullen) worden. Wat betreft de overige onderscheiden herstructureringstypen die op verouderde bedrijventerreinen aan de orde zijn, constateert BCI dat op ongeveer 5 procent van de verouderde terreinen sprake is van een facelift (BCI 2008: 20). Op de overige terreinen is sprake van reguliere en zware revitalisering. Zware revitalisering komt voor bij één op de drie te herstructureren bedrijventerreinen waar het qua omvang om een beperkt deel van het verouderde deel van een terrein gaat. De grootste opgave ligt in het revitaliseren van terreinen. Herprofilering komt volgens BCI (2008: 21) zo incidenteel aan de orde dat de precieze omvang ervan niet eenduidig te achterhalen is; haar aandeel wordt zeer indicatief op 5 procent geschat (2008: 27).

Aanvullend op deze gedetailleerde analyse heeft BCI een 'IBIS-toets' uitgevoerd. Daarbij zijn alle bedrijventerreinen in de 37 gemeenten van de steekproef die volgens het IBIS zijn verouderd of waarvan de verouderingsstatus onbekend is, globaal met de gemeentelijke vertegenwoordigers besproken aan de hand van een uitdraai uit het IBIS-bestand van 2007. Het betreft ongeveer 220 terreinen. Volgens BCI gaf deze toets een scherper beeld van de situatie op bedrijventerreinen in een gemeente dan de IBIS-registratie zelf aangeeft. Volgens de globale IBIS-toets is 60 procent van het aantal verouderde hectaren bedrijventerrein ook daadwerkelijk verouderd.

Kanttekeningen bij stap 3

Door de manier waarop de bedrijventerreinen zijn geselecteerd (zie stap 1), is een vergelijking van de fractie daadwerkelijk verouderd areaal (ongeveer 55 procent van de totale brutoterreinoppervlakte) met de eerder gevonden waarden van het Stec-onderzoek (integrale waarneming in één provincie) en IBIS (314 bedrijventerreinen zonder ondergrens van de bruto-omvang en zonder onderscheid in herstructureringstypen) moeilijk te maken.

De IBIS-toets wordt in het BCI-rapport (2008: 19) slechts zeer summier beschreven, en omdat ook een cijfermatig overzicht ontbreekt, is de kwaliteit ervan moeilijk in te schatten. Wel krijgen we de indruk dat hier hetzelfde probleem speelt als bij het onderzoek van de Stec Groep in Overijssel: de IBIS-registratie van veroudering verschilt van de informatie die wordt verkregen door met gemeenten te spreken. Omdat het BCI-onderzoek geografisch een grotere spreiding heeft dan het Overijsselse onderzoek, lijkt de discrepantie niet beperkt te zijn tot Overijssel. De oorzaak ervan is niet duidelijk, want het zijn in de praktijk de gemeenten zelf die de informatie voor het IBIS-bestand aanleveren.

Stap 4: Vertaling naar een nationale herstructureringsopgave

Het uitgangspunt voor de vertaalslag van de steekproef-resultaten naar een nationale herstructureringsopgave wordt gevormd door de 32.300 hectare bruto verouderd bedrijventerreinareaal volgens het IBIS-bestand van 2007. BCI (2008: 27, 29) volgt voor de omrekening de volgende vier stappen:

- 1) Het areaal te transformeren terrein wordt buiten de beschouwing gelaten. De oppervlakte hiervan wordt op basis van een andere BCI-studie (2007) geschat op 5 procent. Dit komt neer op 1.615 hectare.
- 2) Het daadwerkelijk verouderde areaal wordt berekend door 54 procent te nemen van 32.300–1.615 hectare bruto verouderd areaal; de 54 procent is gebaseerd op het steekproefonderzoek.
- 3) Vervolgens wordt 5 procent van het daadwerkelijk verouderde areaal afgetrokken; dit is het percentage ‘facelift’ volgens de steekproef. Dit herstructureringsstype wordt in de herstructureringsopgave buiten beschouwing gelaten, omdat de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijven-terreinen dit ziet als achterstallig onderhoud dat onder gemeentelijke verantwoordelijkheid valt.
- 4) De resulterende nationale herstructureringsopgave (exclusief ‘transformatie’ en ‘facelift’) wordt vervolgens op basis van de steekproefresultaten verdeeld over de herstructureringsstypen ‘revitalisering’ (89 procent), ‘zware revitalisering’ (6 procent) en ‘herprofilering’ (de zeer indicatieve 5 procent). Met kostenkengetallen voor deze drie typen herstructurering per hectare brutoareaal wordt het kostenplaatje geschat.

Kantttekeningen bij stap 4

De procentuele verdeling van de herstructureringsopgave over de herstructureringsstypen zal regionaal verschillen. Zoals vermeld bij de bespreking van de H-meter (stap 2), is een passend herstructureringsstype onder andere afhankelijk van de regionale marktvraag naar woningbouw en het type bedrijfsomgeving (bijvoorbeeld hoogwaardig bedrijventerrein versus zware-industrieterrein). Zo zal transformatie naar woningbouw doorgaans in de Randstad een groter aandeel hebben dan bijvoorbeeld in Groningen en Limburg.

2.2.3 Synthese

De twee hier besproken empirische studies bevestigen niet alleen de onbetrouwbaarheid van de IBIS-registratie, maar laten ook zien hoe lastig het in de praktijk is veroudering en herstructurering te meten. Voor de BCI-studie geldt evenwel ook dat de schatting van de nationale herstructureringsopgave waarschijnlijk is vertekend, omdat de steekproef niet representatief is voor alle verouderde bedrijventerreinen in Nederland. Dit betekent dat overheden rekening moeten houden met een grote onzekerheidsmarge bij de door BCI geschatte herstructureringsopgave en de indicatieve kosten daarvan.

Een eerste, terugkomend probleem bij het waarnemen van veroudering en herstructurering, is dat veelal niet duidelijk is of met verouderd areaal de openbare ruimte wordt bedoeld, de private terreindelen of een combinatie van beide. Dit geldt vooral wanneer als bijpassend herstructureringsstype revitalisatie wordt genoemd.

Ten tweede zijn er voor gemeenten, naast fysieke (zichtbare) veroudering op een terrein, nog andere argumenten om een terrein als verouderd te beschouwen en eventueel tot herstructurering over te gaan, zoals klachten van ondernemers, beschikbare subsidies en ambities van

gemeenten op het terrein van, bijvoorbeeld, ruimtewinst of duurzaamheid. Het zijn juist de gemeenten die de IBIS-gegevens aanleveren.

Ten derde doen zich op veel terreindelen verscheidene verouderingstypen voor, waardoor een eenduidige koppeling tussen een verouderingstype en een bijpassend herstructureringsstype onmogelijk is.

We denken dat het moeilijk zal blijven om veroudering en herstructurering te meten. Toch kunnen deze drie problemen voor een groot deel worden opgelost door 1) bij veroudering en herstructureringsmaatregelen een strikt onderscheid te maken in openbare ruimte en private terreindelen; 2) de omvang van deze terreindelen aan te geven; en 3) onderscheid te maken tussen formeel vastgelegde herstructureringsingrepen en zachte plannen. Met de eerste oplossing verdwijnt het door elkaar heen gebruiken van bruto en netto, met als bijkomend voordeel dat het kostenonderscheid tussen herstructureringsingrepen in de openbare ruimte en die op private terreindelen helder is. Met het tweede punt wordt een van de basale tekortkomingen van de huidige IBIS-registratie vermeden, en met het derde kan een betrouwbare tijdreeks worden opgesteld van herstructureringsingrepen die daadwerkelijk (zullen) worden uitgevoerd. Op deze manier wordt vermeden dat zachte plannen die vele jaren onaangeroerd in een monitor als het IBIS staan, het zicht op de daadwerkelijke of ‘harde’ herstructureringsopgave voor de middellange termijn vertroebelen.

Noten

- 1) Met brutoterreinoppervlakte wordt de totale oppervlakte van een terrein met bedrijfsbestemming bedoeld, dus exclusief terreindelen met een andere bestemming (bijvoorbeeld wonen of landelijk gebied). Het nettoterreinoppervlak is het bruto-oppervlak minus de oppervlakte voor openbare ruimte, zoals wegen en groenvoorzieningen. We gaan in deze studie alleen in op de 'droge' bedrijventerreinen en laten de zeehaventerreinen verder buiten beschouwing.
- 2) We gebruiken echter niet het kengetal 0,75 van het ETIN, maar het kengetal 0,7 dat we hebben afgeleid uit de IBIS-jaren 2006 en 2007 (zie later). We kiezen voor één kengetal voor de gehele periode 2002-2007, omdat er geen enkele reden valt te bedenken waarom het kengetal voor de twee deelperiodes zou verschillen.
- 3) Op basis van de Noord-Brabantse studie schat het ETIN dat gemiddeld genomen vier vijfde van een terrein dat in het IBIS als verouderd staat geregistreerd, ook daadwerkelijk verouderd is. Op basis van het ETIN-onderzoek in de Stadsregio Rotterdam komen we voor deze regio tot een kengetal van zeven tiende.
- 4) Het areaal aan transformatie is overigens wel geschat, waarmee ook de verdeling over de herstructureringstypen kan worden geraamd. In de som van het te herstructureren areaal plus transformatie blijkt revitalisering verreweg het grootste aandeel te hebben, herprofilering en transformatie hebben een beperkt aandeel. In de drie ETIN-studies wordt geen consistent onderscheid gemaakt tussen de herstructureringstypen groot onderhoud en revitalisering. Groot onderhoud en revitalisering worden wel onderscheiden in het IBIS en het onderzoek van STEC naar veroudering in Overijssel. We kiezen bij de vergelijking van de resultaten van verschillende bronnen voor de pragmatische oplossing om deze twee herstructureringstypen, die zich op een glijdende schaal bevinden, samen te voegen onder de noemer revitalisering.
- 5) De respons op de nieuwe IBIS-vragen naar de daadwerkelijk verouderde terreindelen was in 2006 en 2007 nog laag (10 procent van de verouderde bedrijventerreinen in 2006, en 26 procent in 2007). De respons omvat 316 terreinen waarvan de bruto verouderde terreindelen bekend zijn. Twee ervan zijn gelabeld met de herstructureringsplanfase 'beheer'. Omdat deze fase slaat op de periode nadat het terrein is geherstructureerd, behoren deze terreinen niet meer tot de verouderde terreinen en laten we ze buiten beschouwing. Van de 314 'bekende' terreinen, zijn er 83 afkomstig uit de respons van 2006 en 231 uit die van 2007.
- 6) Dit zijn in het IBIS-bestand de variabelen 'Herstruc' en 'Planfase in aanpak veroudering'. De laatste heeft als antwoordcategorieën de zes stadia die in paragraaf 2.1.1 zijn genoemd.
- 7) Tien van de 314 terreinen hebben een bruto verouderd deel maar behoren volgens Herstruc tot de categorie niet-verouderd (categorie A) en één terrein behoort tot de categorie na 1990 reeds geherstructureerd (categorie E).
- 8) De werkgelegenheid is hier uitgedrukt in het aantal banen volgens het Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen en Vestigingen (LISA). Het LISA bevat voor alle vestigingen in Nederland waar betaalde arbeid wordt verricht informatie over de werkgelegenheid, het vestigingsadres en de sector van de economische hoofdactiviteit volgens de standaardbedrijfsindeling (SBI 93) van het Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 9) In tegenstelling tot in de rest van dit hoofdstuk, waarin wordt uitgegaan van het nettoareaal, gaan we bij deze berekeningen uit van het netto uitgegeven areaal. Deze aanpassing is noodzakelijk voor de berekening van het aantal banen per hectare, omdat verouderde terreinen vaker volledig zijn uitgegeven dan niet-verouderde terreinen. Het gebruiken van het nettoareaal zou anders leiden tot een vertekening van de uitkomsten.
- 10) Om dit feit te achterhalen, hebben we verschillende gegevens gecombineerd. Alle terreinen van de BCI-steekproef zijn droge bedrijventerreinen (BCI 2008:11). Het brutoareaal verouderd terrein en het aantal terreinen volgens BCI (2008: 26) zijn vergeleken met gegevens van de IBIS-publicatie van 2007 (Stec Groep e.a. 2007: 24, 45).

Herstructureringsmogelijkheden voor verouderde terreinen

3

In dit hoofdstuk verkennen we de mogelijkheden die er zijn om de huidige verouderde bedrijventerreinen te herstructureren, met als doel ze geschikt te maken voor hergebruik door grootschalige logistiek of woningbouw. We kiezen deze ‘doelgroepen’ uit inhoudelijke en pragmatische overwegingen. Inhoudelijk, omdat uit de ramingen van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM) blijkt dat de logistiek in de komende decennia de grootste ruimtevrager op bedrijventerreinen zal zijn, en omdat de transformatie naar woningbouw sterk in de belangstelling staat van beleidsmakers. Deze belangstelling hangt samen met de schaarste aan ruimte voor woningbouw binnen de bestaande verstedelijkingsgrenzen, de mogelijkheid tot functiemenging, en met de financiële aantrekkelijkheid van het herstructureringsstype transformatie in vergelijking met zware revitalisatie en herprofilering. De pragmatische overweging is dat er weliswaar ruwe, maar objectieve criteria zijn te benoemen waarmee de hoeveelheid verouderd areaal dat na herstructurering mogelijk geschikt is voor hergebruik door logistiek en woningbouw, indicatief kan worden geschat.

3.1 De verkenning

We verkennen de herstructureringsmogelijkheden voor een deelverzameling van verouderde bedrijventerreinen uit de IBIS-levering 2007. Aan de hand van enkele criteria voor locatiespecifieke kenmerken van de terreinen, zoals de nabijheid van op- en afritten van snelwegen en de mate van stedelijkheid van het gebied waarin een terrein ligt, geven we aan welk deel van het verouderde provinciale areaal geschikt zou kunnen zijn voor hergebruik door grootschalige logistiek en welk deel voor woningbouw. We drukken de resultaten uit in de netto-oppervlakte¹ van de *gehele terreinen*, omdat voor de meeste terreinen het daadwerkelijk verouderde *terreindeel* niet bekend is. Verder gaan we ervan uit dat er voldoende ruimte op een terrein kan worden geherstructureerd om kavels en eventueel infrastructuur te kunnen ontwikkelen die geschikt zijn voor grootschalige logistieke bedrijven. Voor transformatie naar woningbouw geldt dat de situatie op elk verouderd terrein afzonderlijk, vooral de toegestane milieucategorieën op de niet-verouderde terreindelen, een terrein ongeschikt kan maken voor gedeeltelijke transformatie. Integrale transformatie van kleinere terreinen ligt hierdoor meer voor de hand.

Voor de terreinen die geschikt kunnen zijn voor hergebruik door de logistiek, kunnen we de netto-oppervlakte van de gehele terreinen indicatief vertalen naar de oppervlakte aan kavels die na herstructurering van de daadwerkelijk verouderde terreindelen kan worden hergebruikt. Het zo verkregen indicatieve aanbod door herstructurering vergelijken we met de ruimtevrage van de sector logistiek die uit de BLM-ramingen volgt. Het areaal aan verouderde terreinen dat mogelijk geschikt is voor hergebruik na transformatie voor woningbouw, vergelijken we met de ramingen van de ruimtevrage voor woningen voor de periode 2002-2020 van de scenariostudie Welvaart en Leefomgeving (WLO, zie CPB e.a. 2006b). De WLO-studie heeft vier economisch-demografische toekomstbeelden (scenario's) ontworpen die zijn gebaseerd op twee zogeheten sleutelonzekerheden. Dit zijn de mate van samenwerking tussen nationale staten en de beleidsoriëntatie van nationale instituties. Deze kwantitatieve langetermijnsenario's worden aangeduid met Global Economy, Transatlantic Market, Strong Europe en Regional Communities. Een van de vele onderdelen van de WLO-studie was het ramen van de uitbreidingsvraag op bedrijventerreinen met behulp van het BLM-model. Een ander onderdeel betrof het ramen van de ruimtevrage voor woningen.

De verkenning in dit hoofdstuk heeft een indicatief karakter. Dit hangt in de eerste plaats samen met het gebruik van IBIS-data voor veroudering. In het voorgaande hoofdstuk is gebleken dat de registratie van veroudering in het IBIS te wensen overlaat, en dat er voor de jaren 2006 en 2007 slechts voor acht provincies relatief betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. We beperken ons in de analyses van dit hoofdstuk dan ook tot de in totaal 808 verouderde terreinen uit de IBIS-levering 2007 van de provincies Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland. Ten tweede drukken we de resultaten uit in de netto-oppervlakte van de *gehele terreinen*, omdat voor de meeste terreinen het daadwerkelijk verouderde *terreindeel* niet bekend is. Verder gebruiken we voor het bepalen van de mogelijke geschiktheid van verouderde terreinen voor logistiek of woningbouw ruwe criteria, waardoor ook in dit opzicht de resultaten slechts indicatief zijn; de praktijk vraagt altijd om regionaal en

| | Alle verouderde terreinen | | Verouderde terreinen met overwegend industrie | |
|--------------------------------|---------------------------|------------------------------|---|------------------------------|
| | Aantal terreinen | Netto-oppervlakte in hectare | Aantal terreinen | Netto-oppervlakte in hectare |
| Totaal | 808 (100%) | 18.185 (100%) | 360 (100%) | 9.197 (100%) |
| Omvang | | | | |
| >= 10 hectare | 400 (49%) | 16.466 (91%) | 216 (60%) | 8.540 (93%) |
| < 10 hectare | 408 (51%) | 1.719 (9%) | 144 (40%) | 657 (7%) |
| Milieucategorie | | | | |
| Onbekend | 276 (34%) | 7.137 (39%) | 143 (40%) | 4.036 (44%) |
| >=3 | 469 (58%) | 9.717 (54%) | 190 (53%) | 4.590 (50%) |
| <3 | 63 (8%) | 1.336 (7%) | 27 (7%) | 571 (6%) |
| Stedelijkheid omgeving | | | | |
| Omgevingsadressendichtheid >=3 | 171 (21%) | 2.278 (13%) | 43 (12%) | 648 (7%) |
| Omgevingsadressendichtheid <3 | 637 (79%) | 15.907 (87%) | 317 (88%) | 8.549 (93%) |
| Op- of afrit snelweg | | | | |
| >= 5 minuten | 336 (42%) | 5.018 (28%) | 167 (46%) | 3.069 (33%) |
| < 5 minuten | 472 (58%) | 13.167 (72%) | 193 (54%) | 6.128 (67%) |

| | Alle verouderde terreinen | | Verouderde terreinen met overwegend industrie | |
|--|---------------------------|------------------------------|---|------------------------------|
| | Aantal terreinen | Netto-oppervlakte in hectare | Aantal terreinen | Netto-oppervlakte in hectare |
| Totaal | 808 (100%) | 18.185 (100%) | 360 (100%) | 9.197 (100%) |
| Geschikt voor logistiek | | | | |
| Criterium I: milieucategorie onbekend is geschikt | 209 (26%) | 9.918 (55%) | 107 (30%) | 5.127 (56%) |
| Criterium II: milieucategorie onbekend is ongeschikt | 130 (16%) | 5.419 (30%) | 59 (16%) | 2.576 (28%) |
| Geschikt voor woningbouw | | | | |
| Criterium I: alle binnenstedelijke terreinen | 171 (21%) | 2.278 (13%) | 43 (12%) | 648 (7%) |
| Criterium II: alleen kleine binnenstedelijke terreinen | 109 (13%) | 454 (2%) | 23 (6%) | 96 (1%) |

lokaal maatwerk. Desondanks bieden de analyses inzicht in locatiespecifieke kenmerken van verouderde terreinen, hoe het verouderingsprobleem over de provincies is verdeeld, en in welke mate de verouderde terreinen na herstructurering geschikt kunnen zijn voor logistiek of woningbouw.

3.2 Geschiktheid voor logistiek of woningbouw

Om te bepalen of een verouderd terrein geschikt is voor hergebruik door logistiek² of woningbouw, zijn enkele locatiespecifieke kenmerken van bedrijventerreinen gekozen en ingedeeld in categorieën³:

- omvang (kleiner dan 10 hectare netto, minimaal 10 hectare netto);
- milieucategorie (lager dan 3, 3 of hoger);⁴
- stedelijkheid (gemiddelde omgevingsadressendichtheid lager dan 3, 3 of hoger);⁵

- nabijheid snelweg (op- of afrit binnen 5 minuten rijden of langer bereikbaar).

We veronderstellen dat grote terreinen, dicht bij de snelweg en in een niet- of weinig stedelijk gebied (stedelijkheidsklasse 1 of 2) na herstructurering geschikt zijn voor hergebruik door logistiek. Verder veronderstellen we dat terreinen in een matig, sterk of zeer sterk stedelijk gebied (stedelijkheidsklasse 3 of hoger) geschikt zijn voor transformatie naar woningbouw. Mede door deze veronderstellingen zijn onze analyses slechts indicatief.

In tabel 3.1 is de verdeling van de 808 verouderde terreinen uit het IBIS-bestand over de genoemde categorieën weergegeven. We analyseren zowel alle verouderde terreinen als de deilverzameling verouderde terreinen waarop meer dan de helft van de werkgelegenheid tot de industriële sector behoort. We maken dit onderscheid, omdat het ruimtebeslag

op bedrijventerreinen door de sector industrie binnen een decennium zal overgaan van expansie naar krimp (zie hoofdstuk 4). Omdat industriële panden doorgaans incurant zijn, is meestal een zware vorm van herstructurering vereist ten behoeve van hergebruik door bijvoorbeeld logistiek of woningbouw.

Onderscheiden naar omvang van de verouderde terreinen, is ongeveer de helft (51 procent) kleiner dan 10 hectare. Al deze kleine terreinen samen, vormen echter nog geen 10 procent van de netto-oppervlakte van de verouderde terreinen. Ook voor terreinen waar overwegend industrie is gevestigd, geldt dat het aantal terreinen kleiner dan 10 hectare aanzienlijk is (40 procent), maar dat de netto-oppervlakte van deze terreinen beperkt is (7 procent). Als het gaat om de geschiktheid van deze terreinen voor logistieke activiteiten, impliceert dit dat een groot aantal bedrijventerreinen afvalt, maar dat gemeten in oppervlakte het grootste deel in potentie geschikt is voor logistiek.

Op basis van de milieucategorie van de verouderde terreinen kan slechts een beperkt aantal terreinen worden uitgesloten voor logistiek gebruik (7-8 procent). Het grootste probleem bij dit criterium is het grote aandeel terreinen waarvoor de milieucategorie in IBIS onbekend is.⁶ Omdat het voor de eindconclusies nogal uitmaakt of bedrijventerreinen waarvoor de milieucategorie onbekend is wel of niet geschikt worden geacht voor logistieke activiteiten, berekenen we de resultaten voor beide situaties.

Wat betreft de ligging van de verouderde terreinen blijkt dat de meerderheid in niet- of weinig stedelijk gebied ligt, zowel in termen van aantallen terreinen als in termen van oppervlakte. In oppervlakte gemeten, is de verdeling duidelijk schever dan in termen van aantallen terreinen, wat aangeeft dat terreinen in stedelijk gebied gemiddeld genomen kleiner zijn. Voor de bereikbaarheid geldt dat ruim 40 procent van de verouderde terreinen niet binnen 5 minuten rijden van een op- of afrit van een snelweg ligt. De minder goed bereikbare terreinen zijn gemiddeld genomen iets kleiner dan de goed bereikbare terreinen.

Vervolgens zijn de onderstaande criteria toegepast op de verdeling van de verouderde terreinen over de categorieën, om zo een indicatie te krijgen van het deel van die terreinen dat na herstructurering geschikt kan zijn voor logistiek of woningbouw (zie tabel 3.2).

- Een terrein wordt geschikt geacht voor de logistiek als het: a) een oppervlakte heeft van minimaal 10 hectare netto, b) niet in stedelijk gebied ligt (dat wil zeggen stedelijkheidsklasse 1 of 2 heeft), c) binnen 5 minuten rijden van een op- of afrit van een snelweg ligt en d) een milieucategorie heeft van 3 of hoger. Omdat voor dit laatste criterium voor veel terreinen geen informatie aanwezig is, is de berekening twee keer uitgevoerd: de terreinen waarvoor geen milieucategorie bekend is, worden volgens de ene berekening geschikt geacht voor de logistiek (criterium I, ofwel het ruime criterium), en volgens de andere ongeschikt (criterium II, ofwel het strikte criterium).
- Verouderde terreinen worden volgens een ruim criterium (I) geschikt geacht voor woningbouw als zij binnenstedelijk

liggen (stedelijkheidsklasse 3 of hoger). De berekening is daarnaast uitgevoerd volgens het strikte criterium (II) dat de binnenstedelijke terreinen tevens kleiner moeten zijn dan 10 hectare netto, omdat volledige transformatie van een terrein naar woningbouw in de meeste regio's alleen voor relatief kleine terreinen een haalbare kaart is.

Volgens het ruime criterium (I) is 55 procent van de oppervlakte van verouderde terreinen potentieel geschikt voor logistieke activiteiten. Wanneer het strikte criterium (II) wordt gebruikt, daalt dit tot 30 procent. De percentages voor verouderde terreinen met overwegend industriële activiteiten zijn vergelijkbaar (respectievelijk 56 procent en 28 procent). Het deel van het oppervlak verouderde terreinen dat geschikt is voor woningbouw, is aanzienlijk kleiner: 13 procent van de oppervlakte van alle verouderde terreinen en slechts 7 procent van de oppervlakte van verouderde terrein met voornamelijk industriële activiteiten is geschikt voor woningbouw volgens het ruime criterium (I). Wanneer het strikte criterium (II) wordt toegepast, dalen deze percentages zelfs tot respectievelijk 2 en 1 procent.

De combinatie van deze bevindingen leidt tot de conclusie dat volgens het ruime criterium (I) ongeveer 60 tot 70 procent van het areaal aan verouderde terreinen in potentie geschikt is voor logistiek of woningbouw. Voor de overige 30 tot 40 procent zal een andere bestemming of oplossing moeten worden gezocht. Bij hantering van striktere selectiecriteria (II) daalt het aandeel areaal dat in potentie geschikt is voor logistiek of woningbouw naar ongeveer 30 procent en moet er voor circa 70 procent van het areaal een andere oplossing worden gezocht.

3.2.1 Synthese

Op grond van de criteria voor een viertal locatiespecifieke kenmerken van verouderde terreinen in de acht provincies waarvoor relatief betrouwbare IBIS-gegevens beschikbaar zijn, kunnen we stellen dat relatief veel verouderd areaal in potentie geschikt is voor hergebruik door logistieke activiteiten, terwijl slechts een klein deel geschikt lijkt te zijn voor transformatie naar woningbouw. Uitgedrukt als aandeel van het totale verouderde areaal in deze acht provincies kan het areaal dat geschikt lijkt voor logistiek oplopen tot 55 procent, en het areaal dat geschikt lijkt voor woningbouw tot 13 procent. Hierbij is voor de logistiek een coulant criterium gehanteerd voor de milieucategorieën op de verouderde terreinen en voor de woningbouw een coulant criterium voor de terreinomvang. Bij strengere criteria dalen deze aandelen naar 30 procent voor de logistiek en 2 procent voor de woningbouw. Dit houdt in dat voor een derde tot hooguit twee derde van het totale verouderde areaal een andere bestemming moet worden gevonden.

3.3 Regionale verschillen in de toepasbaarheid van herstructureringsmogelijkheden

Om inzicht te krijgen in de regionale variatie in de geschiktheid van verouderde terreinen voor hergebruik door logistiek en woningbouw, zijn de hiervoor beschreven resultaten

Geschiktheid van verouderde terreinen voor logistiek of woningbouw, per provincie
Tabel 3.3

| | Geschikt voor logistiek (criterium I) | | | | Geschikt voor woningbouw (criterium I) | | | |
|---------------|---------------------------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------|--|------------------------------|----------------------|------------------------------|
| | Alle terreinen | | Overwegend industrie | | Alle terreinen | | Overwegend industrie | |
| | Aantal | Netto-oppervlakte in hectare | Aantal | Netto-oppervlakte in hectare | Aantal | Netto-oppervlakte in hectare | Aantal | Netto-oppervlakte in hectare |
| Friesland | 6 | 250 | 3 | 99 | 4 | 37 | 2 | 27 |
| Gelderland | 39 | 1.617 | 16 | 488 | 14 | 375 | 2 | 114 |
| Groningen | 12 | 412 | 9 | 292 | 7 | 86 | 0 | 0 |
| Limburg | 19 | 1.027 | 14 | 897 | 5 | 64 | 3 | 42 |
| Noord-Brabant | 65 | 3.658 | 35 | 2.010 | 33 | 384 | 8 | 160 |
| Overijssel | 16 | 1.045 | 12 | 642 | 19 | 141 | 9 | 90 |
| Utrecht | 13 | 733 | 4 | 205 | 15 | 182 | 1 | 5 |
| Zuid-Holland | 39 | 1.176 | 14 | 496 | 74 | 1.011 | 18 | 210 |
| Totaal | 209 | 9.918 | 107 | 5.127 | 171 | 2.278 | 43 | 648 |

Geschiktheid als aandeel van het totale verouderde terrein per provincie
Tabel 3.4

| | Geschikt voor logistiek (criterium I) | | Geschikt voor woningbouw (criterium I) | | Geschikt voor logistiek of woningbouw | |
|---------------|---------------------------------------|----------------------|--|----------------------|---------------------------------------|----------------------|
| | Alle terreinen | Overwegend industrie | Alle terreinen | Overwegend industrie | Alle terreinen | Overwegend industrie |
| | Netto-oppervlakte % | Netto-oppervlakte % | Netto-oppervlakte % | Netto-oppervlakte % | Netto-oppervlakte % | Netto-oppervlakte % |
| Friesland | 41 | 28 | 6 | 8 | 47 | 36 |
| Gelderland | 52 | 34 | 12 | 8 | 64 | 42 |
| Groningen | 35 | 52 | 7 | 0 | 42 | 52 |
| Limburg | 47 | 57 | 3 | 3 | 50 | 59 |
| Noord-Brabant | 76 | 76 | 8 | 6 | 84 | 82 |
| Overijssel | 58 | 53 | 8 | 8 | 65 | 61 |
| Utrecht | 54 | 78 | 13 | 2 | 67 | 80 |
| Zuid-Holland | 38 | 43 | 32 | 18 | 70 | 61 |
| Totaal | 55 | 56 | 13 | 7 | 68 | 63 |

Verouderd areaal waarvoor een andere bestemming dan logistiek of woningbouw moet worden gezocht (volgens criterium I)
Tabel 3.5

| | Alle terreinen |
|---------------|------------------------------|
| | Netto-oppervlakte in hectare |
| Friesland | 324 |
| Gelderland | 1.121 |
| Groningen | 688 |
| Limburg | 1.091 |
| Noord-Brabant | 770 |
| Overijssel | 639 |
| Utrecht | 451 |
| Zuid-Holland | 937 |
| Totaal | 6.019 |

Aanbod van en vraag naar logistieke kavels, in hectare
Tabel 3.6

| | Aanbod | Vraag volgens Global Economy-scenario | Vraag volgens Trans-atlantic Market-scenario |
|---------------|--------|---------------------------------------|--|
| Friesland | 14 | 397 | 330 |
| Gelderland | 93 | 554 | 444 |
| Groningen | 24 | 281 | 234 |
| Limburg | 59 | 361 | 250 |
| Noord-Brabant | 210 | 931 | 756 |
| Overijssel | 60 | 584 | 475 |
| Utrecht | 42 | 232 | 185 |
| Zuid-Holland | 68 | 829 | 669 |
| Totaal | 571 | 4.169 | 3.342 |

Aanbod: door herstructurering te winnen aanbod (in termen van kaveloppervlakte) dat geschikt lijkt voor logistiek; vraag: uitbreidingsvraag van de logistiek in 2006-2020 volgens de genoemde WLO-scenario's, berekend met het BLM-model.

uitgesplitst naar provincie. In tabel 3.3 zijn de aantallen terreinen en oppervlakten per provincie gegeven, in tabel 3.4 het aandeel (in termen van oppervlakte) terreinen dat geschikt is voor woningbouw dan wel logistiek. Deze analyses zijn alleen uitgevoerd voor de selectie volgens de ruime criteria (I), om de herstructureringsmogelijkheden op voorhand niet te zeer te beperken.

Uit deze tabellen blijkt dat in Noord-Brabant vooral het herbergen van logistieke activiteiten een mogelijke oplossing is voor het totale areaal aan verouderde terreinen: 76 procent van het verouderde areaal kan hiermee worden opgevangen. In Zuid-Holland daarentegen, lijkt woningbouw een relatief groot deel (32 procent) van het verouderde areaal op te kunnen nemen. In totaal kunnen woningbouw en logistiek in Noord-Brabant in potentie meer dan 80 procent van het verouderde areaal hergebruiken. In sommige provincies ligt dit aandeel echter veel lager. In Groningen en Friesland bijvoorbeeld, kan in totaal maar respectievelijk 42 en 47 procent van het verouderde areaal door deze functies worden opgenomen. Ter illustratie van de regionale verschillen zijn de figuren voor Zuid-Holland en Friesland toegevoegd (figuur 3.1 en 3.2). In Zuid-Holland is het verouderde areaal in omvang groter dan in Friesland; een groter deel ligt in (boven) gemiddeld verstedelijkt gebied, en is daardoor potentieel geschikt voor transformatie naar woningbouw.

Wat opvalt is dat de verouderde bedrijventerreinen vooral in de perifere provincies (Friesland, Groningen en Limburg) beperkt geschikt zijn voor logistiek of woningbouw: het aandeel geschikt areaal ligt tussen de 40 en 50 procent. In tabel 3.5 is het verouderde areaal waarvoor een andere bestemming dan logistiek of woningbouw moet worden gezocht, uitgedrukt in hectare. We zien dat het probleem van de perifere provincies ook in absolute termen (hectare) niet gering is. Uit een aanvullende analyse (hier niet gepresenteerd) blijkt dat een relatief groot deel van de verouderde bedrijventerreinen in vergelijking met de andere provincies relatief ver verwijderd ligt van op- of afritten van de snelweg. Verder is in Limburg het aandeel areaal aan verouderde bedrijventerreinen in stedelijk gebied lager dan het nationale gemiddelde. Hierdoor is de mogelijkheid tot transformatie naar woningbouw gering (3 procent).

De verouderde terreinen waarop voornamelijk industrie is gevestigd, zijn vooral in Utrecht (78 procent) en Noord-Brabant (76 procent) potentieel geschikt voor logistieke activiteiten (zie tabel 3.4). Voor de overwegend industriële terreinen biedt Zuid-Holland wederom de beste mogelijkheden voor transformatie naar woningen (18 procent). In totaal kunnen woningbouw en logistiek in Noord-Brabant en Utrecht in potentie meer dan 80 procent opnemen van het verouderde areaal aan terreinen met overwegend industrie. In sommige provincies ligt dit aandeel echter veel lager. In Friesland en Gelderland bijvoorbeeld, kan in totaal maar 36 respectievelijk 42 procent van dit verouderde areaal door deze functies worden opgenomen.

3.3.1 Synthese

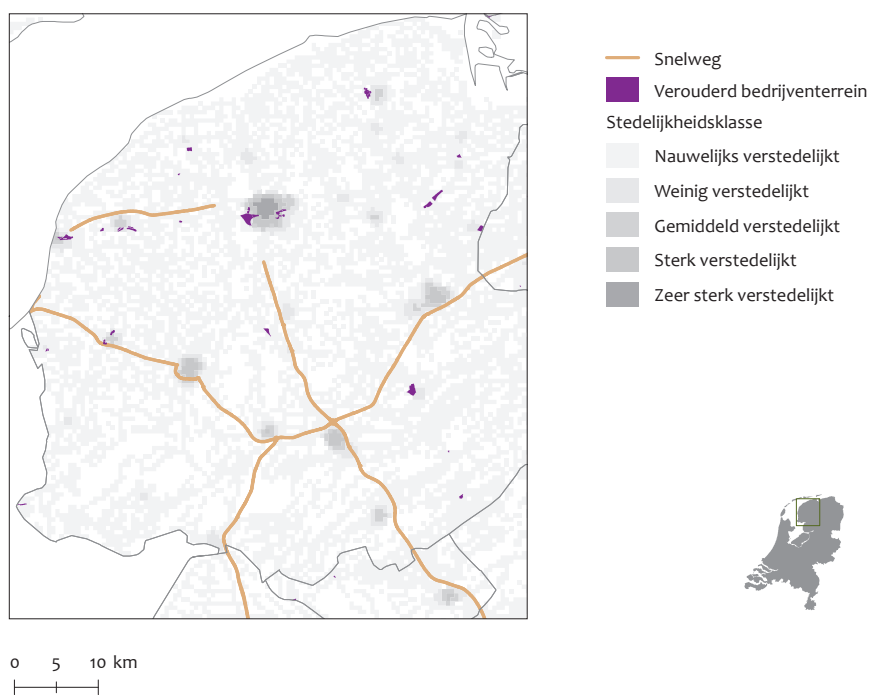
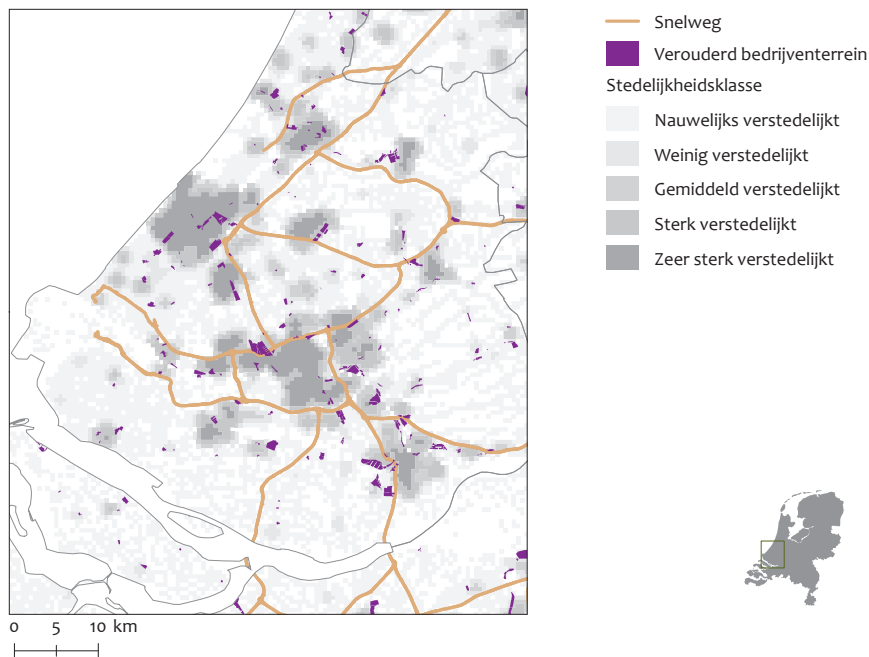
We kunnen stellen dat zowel voor de logistiek als de woningbouw geldt dat het percentage potentieel geschikt areaal sterk verschilt tussen de provincies. De geschiktheid voor logistiek lijkt het grootst in Noord-Brabant (75 procent van het verouderde areaal in deze provincie), en die voor woningbouw in Zuid-Holland (ruim 30 procent van het verouderde areaal). In Noord-Brabant is het totale potentiële hergebruik van verouderd areaal door logistiek en woningbouw het grootst: ruim 80 procent van het Brabantse verouderde areaal. In Friesland, Groningen en Limburg echter, zijn beide oplossingsrichtingen beperkt toepasbaar: in totaal is slechts 40 tot 50 procent van het verouderde areaal in deze provincies potentieel geschikt voor hergebruik door logistiek of woningbouw. Voor alle provincies, maar zeker voor Limburg, Friesland en Groningen, ligt er dus nog een grote uitdaging om andere bestemmingen dan woningbouw of logistiek te zoeken voor het verouderde areaal. In absolute termen (in hectare) is de opgave om een andere bestemming voor hergebruik dan logistiek of woningbouw te vinden, in Limburg, Friesland en Groningen van dezelfde orde van grootte als in de andere provincies.

3.4 Confrontatie van vraag en aanbod

3.4.1 Ruimte voor logistiek

Tot dusverre werkten we met de netto-oppervlakten van gehele terreinen. We zijn echter vooral geïnteresseerd in de mogelijkheden om private kavels te herstructureren voor hergebruik door logistieke bedrijven. We berekenen daartoe per provincie eerst in een aantal stappen het aanbod dat na herstructurering geschikt lijkt voor logistieke bedrijven met behulp van enkele beschikbare kengetallen, en vergelijken dat vervolgens met de vraag naar logistiek areaal volgens het BLM-model voor de periode 2006-2020. Het gaat hierbij om de terreinen in tabel 3.3 met een totale netto-oppervlakte van 9.918 hectare. We illustreren de berekening telkens aan de hand van het totaalcijfer.

- We rekenen het totale nettoareaal van de verouderde terreinen (9.918 hectare) eerst om aan de hand van de gemiddelde verhouding tussen de bruto- en netto-oppervlakte van 1,30 op bedrijventerreinen zoals die op nationaal niveau uit IBIS volgt; uit deze berekening resulteert een brutoareaal van $(9.918 \times 1,3) = 12.993$ hectare.
- Volgens het kengetal uit het onderzoek van Buck Consultants International (BCI 2008) is ruwweg 55 procent van de brutoterreinoppervlakte van een verouderd terrein in IBIS daadwerkelijk verouderd (zie ook paragraaf 1.2.2);⁷ passen we dit kengetal toe op het brutoareaal, dan volgt een daadwerkelijk verouderd oppervlak van 7.091 hectare.
- Van dit daadwerkelijk verouderde areaal trekken we het kengetal van BCI van 5 procent af voor de 'facelifts'; hieruit volgt een resterend areaal van 6.737 hectare.
- BCI schat dat circa 11 procent van het resterende areaal geschikt is voor zware revitalisatie of herprofilering, wat neerkomt op 741 hectare.
- We rekenen deze hoeveelheid ten slotte weer om van bruto- naar netto-areaal, en komen daarbij uit op



| | Aanbod | Vraag volgens Global Economy-scenario | Vraag volgens Transatlantic Market-scenario |
|---------------|--------|---------------------------------------|---|
| Friesland | 48 | 2.641 | 1.751 |
| Gelderland | 488 | 6.272 | 3.987 |
| Groningen | 112 | 1.704 | 961 |
| Limburg | 83 | 2.707 | 1.520 |
| Noord-Brabant | 499 | 7.829 | 4.906 |
| Overijssel | 183 | 3.690 | 2.415 |
| Utrecht | 237 | 3.836 | 2.432 |
| Zuid-Holland | 1.314 | 9.844 | 6.052 |
| Totaal | 2.964 | 38.523 | 24.024 |

Aanbod: door transformatie van gehele terreinen te winnen aanbod dat geschikt lijkt voor woningbouw; vraag: raming van de additionele ruimtevraag voor woningen in 2002-2020 volgens de genoemde WLO-scenario's (CPB e.a. 2006b).

(741 : 1,3) 571 hectare. Dit is het aanbod dat na herstructurering geschikt lijkt voor logistieke bedrijven.

- f. Vervolgens vergelijken we de aanbodresultaten met de vraag naar logistiek areaal die met het BLM-model is berekend voor de periode 2006-2020. Voor de WLO-scenario's met de grootste uitbreidingsvraag in deze periode (Global Economy en Transatlantic Market) volgt een uitbreidingsvraag voor de logistiek van respectievelijk 4.169 en 3.342 hectare (tabel 3.6).⁸

Passen we deze berekening toe per provincie, dan blijkt uit tabel 3.6 dat de uitbreidingsvraag het aanbod na herstructurering, net als op het nationale niveau, in alle provincies ruimschoots overtreft. Dit betekent dat hergebruik door logistiek in alle provincies een zinvolle optie is voor die verouderde terreinen die daarvoor op basis van de gebruikte criteria geschikt lijken.

3.4.2 Ruimte voor woningbouw

Voor transformatie zijn geen kengetallen beschikbaar om de daadwerkelijk verouderde terreindelen te schatten.⁹ We nemen als uitgangspunt dat de gehele terreinen zullen worden getransformeerd en vergelijken dit aanbod vervolgens met de provinciale ruimtevraag naar woningbouw zoals die in de WLO-studie is geschat (CPB e.a. 2006b).¹⁰ Voor de omrekening gaan we uit van het nettoareaal aan verouderde terreinen dat mogelijk door transformatie geschikt kan worden gemaakt voor hergebruik door woningbouw, zoals weergegeven in tabel 3.3.

- a. We rekenen het nettoareaal van de voor transformatie geschikte terreinen van tabel 3.3 (in totaal 2.278 hectare) eerst om naar het brutoareaal aan de hand van de gemiddelde verhouding tussen het bruto- en netto-oppervlak van 1,30 zoals die op nationaal niveau uit IBIS volgt; de berekening resulteert in een brutoareaal van in totaal 2.964 hectare.
- b. De WLO-scenario's geven een raming van de additionele ruimtevraag naar woningen voor de periode 2002-2020. Additioneel wil zeggen dat van de ruimteclaim voor nieuwbouw de vrijkomende ruimte door sloop is afgetrokken. De additionele ruimtevraag zal op verschillende locaties worden geaccomodeerd, zoals in bestaand woongebied, op uitleglocaties en op getransformeerde bedrijven-terreinen. De additionele ruimtevraag is berekend inclusief ruimte voor infrastructuur en groenvoorzieningen, en is daarom een *brutoterreinoppervlakte*.
- c. Het aanbod dat na transformatie mogelijk geschikt is voor woningbouw wordt ten slotte geconfronteerd met de additionele ruimtevraag berekend volgens het Global Economy- en Transatlantic Market-scenario (tabel 3.7).

Tabel 3.7 laat zien dat voor alle provincies geldt dat de kwantitatieve ruimtevraag volgens beide WLO-scenario's het aanbod ruimschoots overtreft. We concluderen dan ook dat de kwantitatieve ruimtevraag niet de beperkende factor zal zijn om de voor transformatie geschikte terreinen of *delen* ervan te transformeren ten behoeve van woningbouw. Lokale omstandigheden, zoals de lokale woningvraag en de directe leefomgeving, moeten echter uitwijzen of transformatie ook kwalitatief zinvol is.

Noten

- 1) De netto-oppervlakte van een terrein is de totale terreinoppervlakte minus de oppervlakte van de openbare ruimten, zoals openbare wegen en groenstroken.
- 2) In dit hoofdstuk bedoelen we met logistiek telkens de ruimte-extensieve (grootschalige) logistieke bedrijven. De BLM-ramingen voor de sector logistiek betreffen echter de uitbreidingsvraag van alle vormen van bedrijvigheid van deze sector.
- 3) Deze categorieën zijn ook in een eerdere PBL-studie gekozen om te bepalen of een terrein geschikt is voor ruimte-extensieve logistieke activiteiten (zie Schuur e.a. 2007).
- 4) Er zijn zes milieucategorieën, variërend van lichte bedrijvigheid (1) tot zware industrie (6). De overgrote meerderheid van de logistieke activiteiten vereist een milieucategorie van 3 of hoger (VNG 2007). Bij categorie 3 gaat het om bedrijfstypen of -activiteiten die gelet op hun aard en invloed op de omgeving in enige mate ruimtelijk gescheiden moeten zijn van woonwijken en moeten zijn voorzien van een eigen autoverbinding met de hoofd- en/of verzamelwegen. Alleen de kantooractiviteiten van logistieke bedrijven mogen worden gehuisvest op terreinen met een lagere milieucategorie.
- 5) Stedelijkheid naar gemiddelde omgevingsadressendichtheid is een standaard-CBS-indeling in vijf klassen. De klassen zijn: een niet-stedelijk (1), weinig stedelijk (2), matig stedelijk (3), sterk stedelijk (4) en zeer sterk stedelijk (5) gebied.
- 6) Voor de analyse naar alternatieven voor de Hoeksche Waard is voor dit criterium aanvullende informatie gebruikt, maar die is niet landsdekkend beschikbaar (Schuur e.a. 2007).
- 7) Onze selectie van terreinen is complementair aan de verzameling van terreinen die geschikt lijken voor transformatie, omdat de stedelijkheidsklassen die passen bij de sector logistiek (1 en 2) en de woningbouw (minimaal 3) elkaar uitsluiten. Net als BCI nemen we transformatie hier niet mee.
- 8) Cijfers voor de andere twee scenario's zijn op te vragen bij de auteurs.
- 9) BCI (2008) noemt, onder verwijzing naar een ander BCI-rapport, een kengetal van 5 procent van het volgens IBIS verouderde totale brutoareaal dat geschikt is voor transformatie. Afgezien van de vraag hoe betrouwbaar dit kengetal is, starten we onze analyse vanuit een ander uitgangspunt: we hebben al een deel van alle verouderde IBIS-terreinen geselecteerd op basis van criteria die iets zeggen over de mogelijke geschiktheid van deze terreinen na herstructurering voor woningbouw. Op deze selectie mag het kengetal van 5 procent niet worden toegepast.
- 10) De WLO-studie vermeldt de woningvraag op landsdeelniveau. Voor onze indicatieve schatting gebruiken we de onderliggende resultaten op provinciaal niveau, die grotere onzekerheidsmarges hebben.

4

Herstructureringsopgave door sectorale krimp

In dit laatste hoofdstuk verleggen we de aandacht van de huidige omvang van de veroudering en herstructurering naar de toekomstige herstructureringsopgave. Er wacht een extra toekomstige herstructureringsopgave die voor een belangrijk deel zal worden bepaald door een daling van het ruimtebeslag op bedrijventerreinen van de sector nijverheid. Deze sector zal namelijk in de nabije toekomst verouderd areaal achterlaten dat na herstructurering ten goede kan komen aan sectoren of functies die nog wel ruimte nodig hebben. We noemen het verschijnsel dat een sector een dalend ruimtebeslag vertoont, ofwel een negatieve uitbreidingsvraag heeft, sectorale krimp. In het eerste deel van dit hoofdstuk gaan we verder in op het verschijnsel van sectorale krimp en leggen we uit hoe we de hieruit voortvloeiende extra toekomstige herstructureringsopgave indicatief hebben geschat. Vervolgens inventariseren we op nationaal en provinciaal niveau, met hulp van het model voor de Bedrijfslocatiemonitor (BLM), het areaal dat door sectorale krimp wordt 'teruggegeven' en het areaal waaraan behoefte is bij ruimtevrage sectoren. We maken daarbij onderscheid in vijf sectoren: nijverheid, logistiek, consumentendiensten en overige dienstverlening, financiële en zakelijke diensten, en tot slot de overheid en quartaire dienstverlening. De indicatieve schattingen hebben betrekking op de periode 2006-2030 en worden berekend voor de vier scenario's van de WLO-studie: Global Economy (GE), Transatlantic Market (TM), Strong Europe (SE) en Regional Communities (RC) (CPB 2004; 2005).

4.1 Sectorale krimp

Volgens de WLO-scenario's zal de verschuiving in de werkgelegenheidsaandelen van de nijverheid naar de commerciële diensten, die al decennialang gaande is, zich in de toekomst voortzetten (CPB 2004: 20). In termen van het ruimtegebruik op bedrijventerreinen, laten de BLM-ramingen voor 2001-2040 een verschuiving zien van het aandeel nijverheid naar voornamelijk de logistiek, en in mindere mate naar de consumentendiensten en overige dienstverlening. Deze verschuiving is ook zichtbaar in tabel 4.1, waarin voor de vier WLO-scenario's de sectorale aandelen in de totale vraag naar ruimte¹ op bedrijven- en zeehaventerreinen zijn weergegeven voor de jaren 2001, 2020 en 2040.

4.1.1 De sectorale uitbreidingsvraag

Aan de verschuivingen van de aandelen in het ruimtegebruik van tabel 4.1 ligt aanvankelijk een afnemende, maar nog positieve groei ten grondslag van de ruimte die in gebruik is door de sector nijverheid (ofwel een positieve uitbreidingsvraag). Deze groei wordt echter al snel negatief (ofwel de uitbreidingsvraag wordt negatief). Als een sector een negatieve uitbreidingsvraag vertoont, spreken we van *sectorale krimp*. In dat geval geeft de sector in beginsel ruimte terug die ten goede kan komen aan economische sectoren die nog wel ruimte behoeven, of aan andere functies, zoals wonen en recreatie. 'In beginsel', omdat de kavels en opstallen eigendom zijn van ondernemers van wie we veronderstellen dat zij hun in onbruik geraakte kavels en opstallen zullen verkopen. In de praktijk kan de verkoop echter om meerdere redenen worden uitgesteld, onder andere vanwege de eventuele saneringskosten bij (ernstige) verontreiniging van het terrein, of met het oog op speculatieve of investeringsdoelinden, zoals een pensioenvoorziening.

In de laatste BLM-publicatie zijn de positieve en negatieve sectorale uitbreidingsvragen niet apart vermeld, maar bij elkaar opgeteld (zie CPB 2005, bijlage K). Door deze sommering wordt de herstructureringsopgave ten gevolge van sectorale krimp verhoud, omdat de vrijkomende ruimte voor een deel moet worden geherstructureerd voordat deze opnieuw kan worden uitgegeven. In 2007 is in een PBL-beleidsadvies voor de Hoeksche Waard de verborgen herstructureringsopgave indicatief geschat voor drie COROP-gebieden (zie Schuur e.a. 2007). In dit hoofdstuk breiden we deze indicatieve schatting uit naar heel Nederland.

4.1.2 Omvang verborgen herstructureringsopgave

De berekende waarden voor de 'verborgen' herstructureringsopgave zijn indicatief, omdat de omvang van het areaal dat na de teruggave door sectorale krimp daadwerkelijk moet worden geherstructureerd voor hergebruik, moeilijk is in te schatten. Herstructurering speelt zich namelijk niet op sectoraal niveau af, maar ergens tussen het kavel- of pandniveau en het terrein- of terreindeelniveau; op dat schaalniveau hangt het mogelijke hergebruik af van de kenmerken van het pand en de kavel, de directe omgeving en de wensen van de hergebruiker (die in het geval van sectorale

De sectorsamenstelling van de totale vraag naar ruimte op bedrijven- en zeehaventerreinen, in percentages
Tabel 4.1

| Scenario | Sector | 2001 | 2020 | 2040 |
|----------------------|--|------|------|------|
| Global Economy | Nijverheid | 46 | 37 | 31 |
| | Logistiek | 30 | 34 | 40 |
| | Consumentendiensten en overige dienstverlening | 14 | 17 | 17 |
| | Zakelijke dienstverlening en overheid* | 10 | 11 | 11 |
| | Totaal | 100 | 100 | 100 |
| Transatlantic Market | Nijverheid | 46 | 40 | 35 |
| | Logistiek | 30 | 33 | 37 |
| | Consumentendiensten en overige dienstverlening | 14 | 16 | 17 |
| | Zakelijke dienstverlening en overheid* | 10 | 11 | 11 |
| | Totaal | 100 | 100 | 100 |
| Strong Europe | Nijverheid | 46 | 40 | 33 |
| | Logistiek | 30 | 32 | 36 |
| | Consumentendiensten en overige dienstverlening | 14 | 17 | 18 |
| | Zakelijke dienstverlening en overheid* | 10 | 11 | 12 |
| | Totaal | 100 | 100 | 100 |
| Regional Communities | Nijverheid | 46 | 39 | 35 |
| | Logistiek | 30 | 33 | 37 |
| | Consumentendiensten en overige dienstverlening | 14 | 17 | 17 |
| | Zakelijke dienstverlening en overheid* | 10 | 11 | 11 |
| | Totaal | 100 | 100 | 100 |

* 'Zakelijke dienstverlening en overheid' staat voor de som van de sectoren 'financiële en zakelijke dienstverlening' en 'overheid en quartaire dienstverlening'.

Bron: CPB (2005)

De sectorale teruggave in Zuid-Holland, in hectare
Tabel 4.2

| Sector | 2006-10* | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 |
|--|----------|---------|---------|---------|---------|
| Nijverheid | 32 | 124 | 82 | 88 | 108 |
| Logistiek | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Consumentendiensten en overige dienstverlening | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| Financiële en zakelijke diensten | 0 | 0 | 0 | 1 | 17 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal | 33 | 124 | 82 | 89 | 140 |

* 2006-10: de sectorale teruggave voor de periode eind 2006 tot en met eind 2010; 2010-15: de sectorale teruggave voor de periode eind 2010 tot en met eind 2015, enzovoort.

De strikt positieve sectorale uitbreidingsvraag in Zuid-Holland, in hectare
Tabel 4.3

| Sector | 2006-10 | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Nijverheid | 21 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Logistiek | 338 | 268 | 223 | 248 | 158 |
| Consumentendiensten en overige dienstverl. | 190 | 131 | 99 | 69 | 24 |
| Financiële en zakelijke diensten | 77 | 67 | 50 | 21 | 2 |
| Overheid en quartaire sector | 0 | 4 | 7 | 5 | 7 |
| Totaal | 626 | 470 | 379 | 343 | 191 |

De uitbreidingsvraag op bedrijventerreinen in Zuid-Holland, in hectare
Tabel 4.4

| | 2006-20 | 2020-30 |
|--------|---------|---------|
| Totaal | 1.236 | 305 |

Bron: CPB (2005; bijlage K)

krimp altijd afkomstig is uit een andere sector). Zo kan het voorkomen dat een verouderd industrieel pand geschikt is voor een bedrijf uit een andere sector zonder dat wat in het algemeen onder herstructurering wordt verstaan nodig is: de benodigde aanpassingen zijn dan niet kaveloverstijgend en kunnen door de hergebruiker worden bekostigd. Uit de berekeningen zal blijken dat de nijverheid de sectorale krimp domineert. Juist de panden in deze sector vallen vaak onder de noemer van ‘incourant vastgoed’, omdat ze zijn afgestemd op het specifieke productieproces van de voormalige gebruiker. We verwachten dan ook dat het te herstructureren deel van het areaal dat in beginsel door sectorale krimp wordt teruggegeven, in deze sector aanzienlijk zal zijn.

4.1.3 Bijdragen aan totale toekomstige herstructureringsopgave

De verborgen herstructureringsopgave vormt evenwel slechts een deel van de totale toekomstige herstructureringsopgave op bedrijventerreinen.² We onderscheiden drie soorten herstructureringsopgaven:

1. de herstructureringsopgave door verhuizingen (vervangingsvraag): achtergelaten kavels/panden kunnen na herstructurering door dezelfde of andere sectoren of functies worden hergebruikt; het verhuisde bedrijf behoort niet tot een krimpende sector;
2. de *in situ* herstructureringsopgave: herstructurering van de openbare ruimte of van een kavel/pand waarbij de gebruiker niet verhuist;
3. de verborgen herstructureringsopgave: door sectorale krimp in een regio komt ruimte vrij die na herstructurering door andere sectoren of functies kan worden hergebruikt.

Met de eerste en tweede soort herstructureringsopgaven zijn we vertrouwd, omdat deze in de afgelopen decennia veelvuldig zijn uitgevoerd. De herstructureringsopgave door sectorale krimp echter, wordt een additionele opgave. We maken de verborgen herstructureringsopgave in dit hoofdstuk expliciet door de negatieve uitbreidingsvraag (ofwel de teruggave van areaal door sectorale krimp) op provinciaal niveau te berekenen voor tijdsintervallen van vijf jaar in de periode 2006-2030. Daarnaast berekenen we de negatieve uitbreidingsvraag ook als percentage van de *strikt positieve uitbreidingsvraag*. Hieronder verstaan we de geraamde uitbreidingsvraag als het areaal dat in beginsel vrijkomt door sectorale krimp in zijn geheel niet zou worden hergebruikt door economische sectoren; dat gebeurt bijvoorbeeld als eigenaren hun overbodig geworden grond en opstallen niet afstaan, de grond wordt ingezet voor woningbouw, of als de grond braak blijft liggen. We maken bij alle berekeningen onderscheid in de vier WLO-scenario's om de bandbreedten aan te geven in de tijd en de omvang van de teruggave en de strikt positieve uitbreidingsvraag. Om de bovengrens van de nationale herstructureringsopgave door sectorale krimp in perspectief te plaatsen, vergelijken we deze bovendien met de *huidige* nationale herstructureringsopgave aan zware revitalisatie en herprofilering zoals Buck Consultants International (BCI 2008) die indicatief heeft geschat.

4.1.4 De basis van de berekeningen

De sectorale ramingen van de BLM per COROP-gebied geven een beeld van het areaal dat door krimpende sectoren wordt teruggegeven en het areaal waaraan nog behoefte is bij ruimteveragende sectoren. We maken daarbij onderscheid in vijf sectoren: de nijverheid, de logistiek, de consumentendiensten en overige dienstverlening, de financiële en zakelijke diensten, en tot slot de overheid en quartaire dienstverlening. De ramingen betreffen de negatieve uitbreidingsvraag, waarvan de absolute waarde het aantal hectare teruggegeven areaal is, en de strikt positieve uitbreidingsvraag, waarvan de waarde het aantal hectare is waaraan behoefte is als het teruggegeven areaal in zijn geheel niet zou worden hergebruikt. Opgemerkt zij dat het bij de indicatieve schattingen in dit hoofdstuk vooral gaat om de ordegrrootte van het te herstructureren areaal en het tijdvak waarin dit areaal bij benadering vrijkomt, niet om de precieze getallen. De berekeningen zijn op COROP-niveau uitgevoerd, maar we presenteren de resultaten op provinciaal niveau. Daarbij kan het voorkomen dat er in een provincie binnen een en dezelfde sector simultaan terrein wordt teruggegeven en er een uitbreidingsbehoefte is; ‘simultaan’ houdt in dat gebeurtenissen tegelijkertijd plaatsvinden binnen één van de onderscheiden tijdvakken. De simultane teruggave en uitbreidingsbehoefte behoren in zulke gevallen tot verschillende COROP-gebieden. Omdat elke sector is opgebouwd uit bedrijfstakken, kan er ook een verborgen herstructureringsopgave binnen een en dezelfde sector schuilen. Omdat we op dit sectorale detailniveau geen betrouwbare uitspraken voor de lange termijn kunnen doen, negeren we deze mogelijkheid en beperken we onze analyse tot de bredere sectoren.

Als voorbeeld beschouwen we de sectorale BLM-ramingen voor de bedrijventerreinen³ in Zuid-Holland volgens het Global Economy-scenario. Tabel 4.2 laat zien dat de nijverheid tot en met 2025 de enige krimpsector van betekenis is. Daartegenover staat een substantiële uitbreidingsbehoefte van de logistiek, consumentendiensten en overige dienstverlening, en financiële en zakelijke diensten (tabel 4.3). De nijverheid heeft alleen in 2006-2010 nog een kleine uitbreidingsbehoefte.

In de laatste BLM-publicatie van het CPB (2005: bijlage K) is de uitbreidingsvraag ook per provincie gepresenteerd. Daarbij is gesommeerd over de sectoren en over de negatieve en positieve bijdragen per tijdvak. Verder is er met grotere tijdvakken gewerkt. Volgens deze werkwijze zouden tabel 4.2 en 4.3 in één regel kunnen worden samengevat als in tabel 4.4.

Bij deze berekening hoort de aanname dat het door een krimpende sector teruggegeven areaal in hetzelfde tijdvak geheel wordt uitgegeven aan ruimtebehoevende sectoren. Hierachter gaat een herstructureringsopgave schuil die maximaal de omvang heeft van het areaal dat door krimpende sectoren wordt teruggegeven. ‘Maximaal’, omdat vermoedelijk een deel van de teruggave zonder noemenswaardige herstructurering kan worden hergebruikt. Zoals gezegd, is de grootte van het te herstructureren deel moeilijk in te schatten,

| Gemiddelde jaarlijkse verandering in % | 2002-2020 | | | | 2021-2040 | | | |
|--|-----------|------|------|------|-----------|------|------|------|
| | GE | TM | SE | RC | GE | TM | SE | RC |
| Landbouw, bosbouw en visserij | -2,5 | -2,5 | -3,0 | -3,0 | -1,9 | -2,3 | -2,1 | -2,1 |
| Nijverheid | -0,3 | -0,6 | -0,8 | -1,5 | -0,6 | -1,3 | -1,3 | -2,0 |
| Logistiek | 1,3 | 1,0 | 0,4 | 0,2 | 0,6 | -0,2 | 0,2 | -0,5 |
| Consumentendiensten en overige dienstverlening | 0,9 | 0,4 | 0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,6 | 0,0 | -0,7 |
| Financiële en zakelijke dienstverlening | 1,1 | 0,4 | 0,3 | -0,3 | -0,2 | -0,4 | -0,3 | -0,9 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 1,0 | 0,7 | 1,0 | 0,6 | 1,0 | 0,5 | 0,7 | 0,1 |
| Totaal | 1,0 | 0,3 | 0,1 | -0,3 | 0,2 | -0,3 | -0,1 | -0,7 |

* Werkgelegenheid geteld als personen (werknemers en zelfstandigen) die minimaal 12 uur per week werkzaam zijn. De uitzendkrachten zijn toegerekend aan de sector waarin zij feitelijk actief zijn.

Bron: CPB (2005)

De teruggave door sectorale krimp, in hectare

Tabel 4.6

| Scenario | 2010-20 | 2020-30 |
|----------|---------|---------|
| GE | 980 | 2.010 |
| TM | 890 | 3.010 |
| SE | 960 | 2.670 |
| RC | 2.350 | 3.760 |

Provinciale aandelen in het nationale areaal aan nijverheid, 2006

Tabel 4.7

| Provincie | Areaal (ha) | Aandeel (%) |
|---------------|-------------|-------------|
| Noord-Brabant | 5.139 | 23 |
| Limburg | 3.269 | 14 |
| Gelderland | 3.053 | 13 |
| Overijssel | 2.475 | 11 |
| Zuid-Holland | 2.045 | 9 |
| Friesland | 1.317 | 6 |
| Noord-Holland | 1.241 | 5 |
| Groningen | 1.217 | 5 |
| Drenthe | 1.094 | 5 |
| Zeeland | 765 | 3 |
| Utrecht | 657 | 3 |
| Flevoland | 509 | 2 |
| Nederland | 22.780 | 100 |

Bron: BLM-ramingen

maar is dat waarschijnlijk aanzienlijk omdat industriële panden – panden van de sector die de krimp domineert – nogal eens incurant zijn.

4.2 Sectorale resultaten op nationaal niveau

4.2.1 Teruggave van areaal en strikt positieve uitbreidingsvraag

Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de tabellen bij deze paragraaf deels opgenomen in een bijlage (zie bijlage 1). We presenteren hier alleen de belangrijkste resultaten. De tabel met de teruggave van areaal door sectorale krimp (B1.1) laat geaggregeerd naar het nationale niveau het volgende, algemene beeld zien:

- De nijverheid domineert de teruggave in alle WLO-scenario's in de hele periode 2006-2030.⁴ Dit wordt mede veroorzaakt

door de verdienstelijking van de economie, die al vele decennia gaande is (CPB 2004:20). Pas in 2025-2030 geven ook de andere sectoren (op de overheid en quartaire dienstverlening na) substantieel areaal terug in het GE-, TM- en SE-scenario. Bij RC, het scenario met de laagste BBP-groei, gebeurt dit, afhankelijk van de sector, eerder. De sector overheid en quartaire dienstverlening geeft op de langere termijn en in alle vier de scenario's geen areaal terug; dit is in overeenstemming met de positieve werkgelegenheidsontwikkeling over de hele periode 2006-2030 (tabel 4.5). De teruggave door de overige sectoren op de langere termijn, hangt overwegend samen met ontwikkelingen in de omvang en leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking (CPB 2005: 28).

- De nijverheid geeft in de loop van de tijd in toenemende mate areaal terug.
- De nijverheid geeft in de periode 2006-2030 volgens het GE-scenario het minste areaal terug, gevolgd door TM, SE en RC. Deze rangorde is consistent met de gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsverandering in de nijverheid voor de vier scenario's (tabel 4.5).
- De omvang van de teruggave van areaal door de logistiek, consumentendiensten en overige dienstverlening, en financiële en zakelijke diensten in 2025-2030 bij de vier scenario's is consistent met de corresponderende gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsveranderingen in 2021-2040.

Uit de tabel voor de strikt positieve sectorale uitbreidingsvraag (B1.2) komt het volgende, algemene beeld naar voren:

- De nijverheid heeft in 2006-2010 nog een uitbreidingsvraag die veel groter is dan de teruggave. Daarna wordt deze vraag veel geringer dan de teruggave. Hierbij geldt dat de positieve uitbreidingsvraag andere COROP-gebieden betreft dan de simultane teruggave, waardoor het teruggegeven areaal als potentiële herstructureringsopgave moet worden opgevat.
- Vooral de logistiek en (in iets mindere mate) de consumentendiensten en overige dienstverlening hebben in alle WLO-scenario's een grote ruimtevraag.
- Met uitzondering van de overheid en quartaire dienstverlening, daalt de strikt positieve uitbreidingsvraag in de loop der tijd in alle sectoren. Dit hangt samen met de eerder genoemde demografische ontwikkelingen. De omvang is consistent met de werkgelegenheidsontwikkelingen per scenario (tabel 4.5).

We gaan bij de resultaten voor de berekeningen op provinciaal niveau dieper in op de verhouding tussen de teruggave door sectorale krimp en de strikt positieve uitbreidingsvraag. Om de omvang van de teruggave door sectorale krimp op nationaal niveau, en daarmee de maximale verborgen herstructureringsopgave, in perspectief te plaatsen, vergelijken we deze hier tot slot met de indicatieve schatting van de huidige nationale herstructureringsopgave aan zware revitalisatie en herprofilering volgens BCI (2008).

4.2.2 De verborgen versus de huidige nationale herstructureringsopgave

BCI (2008) is op basis van een steekproef tot indicatieve kengetallen gekomen, waarmee de IBIS-gegevens over verouderd areaal (totale terreinoppervlakte) met peildatum 1 januari 2007 zijn omgerekend naar verouderde terreindelen, het daadwerkelijk verouderde areaal.⁵ Verder heeft BCI indicatieve kengetallen afgeleid voor de verdeling naar typen herstructurering die passend zijn bij het daadwerkelijk verouderde areaal van de steekproef. BCI komt tot een indicatieve schatting van 14.000 hectare bruto die moet worden gerevitaliseerd, 1.000 hectare bruto die moet worden onderworpen aan zware revitalisatie en 800 hectare bruto die moet worden geherprofileerd. Alleen bij de twee laatstgenoemde herstructureringstypen worden private

kavels/panden opgekocht, worden de panden gesloopt en wordt de grond opnieuw bouwrijp gemaakt.

De teruggave door sectorale krimp is voor de periodes 2010-2020 en 2020-2030 weergegeven in tabel 4.6. Het teruggegeven areaal betreft kavels en opstallen en bevat geen openbare ruimte: het gaat hier dus om nettoareaal. Dat nettoareaal bedraagt gemiddeld over alle bedrijventerreinen van Nederland 75 tot 80 procent van het brutoareaal. Hiermee wordt de nationale herstructureringsopgave aan zware revitalisatie en herprofilering ongeveer 1.400 hectare netto. Tabel 4.6 laat zien dat daar over de periode 2010-2020 nog eens ongeveer 1.000 hectare, ofwel 70 procent, bij komt door sectorale krimp, en over de periode 2020-2030 minimaal nog eens 2.000 hectare, ofwel 140 procent. De inschatting van de omvang van de herstructureringsopgave en het bijbehorende kostenplaatje van BCI moet dus aanzienlijk worden opgehoogd als we naast de huidige stand van zaken de extra herstructureringsopgave meenemen die zich zal voordoen door een krimpend ruimtebeslag van de nijverheid. Hierbij is het beleidsmatig relevant na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de herstructurering zinvol en rendabel te maken. In het vorige hoofdstuk hebben we de mogelijkheden verkend om de huidige indicatieve nationale herstructureringsopgave zinvol aan te wenden voor de grootschalige logistiek en de woningbouw. We voeren hier geen verkenning uit van de mogelijkheden voor de extra toekomstige herstructureringsopgave, maar enig inzicht kunnen we wel geven. Uit tabel 4.6 komt voor de periode 2020-2030 naar voren dat de omvang van de extra herstructureringsopgave door sectorale krimp per scenario sterk uiteen begint te lopen. De opgave is het grootst voor het RC-scenario, gevolgd door TM, SE en GE. De (positieve) uitbreidingsvraag van de logistieke sector is echter het kleinst voor RC, gevolgd door TM, SE en GE (zie ook tabel B1.2, bijlage 1). Uit de WLO-studie blijkt dat de uitbreidingsvraag voor woningen hetzelfde verloop heeft (CPB e.a. 2006: 76). We concluderen hieruit dat de mogelijkheid voor rendabele herontwikkeling van de extra toekomstige herstructureringsopgave door sectorale krimp het kleinst is bij de scenario's met de grootste herstructureringsopgaven. Met andere woorden: juist als de herstructureringsopgave groot is, zijn de uitbreidingsvragen van de logistieke sector en de woningbouw laag.

4.2.3 Synthese

Op nationaal niveau bedraagt de teruggave van areaal, dat wil zeggen de maximale extra herstructureringsopgave door sectorale krimp, over de periode 2010-2020 ongeveer 1.000 hectare netto, ofwel 70 procent van de huidige nationale herstructureringsopgave aan zware revitalisatie en herprofilering zoals die door BCI (2008) is geschat. Over de periode 2020-2030 komt daar, afhankelijk van het langetermijnsscenario, minimaal 2.000 hectare bij. Omdat de nijverheid de dominante krimpsector is en industriële panden doorgaans incurant zijn, verwachten we dat een groot deel zal moeten worden geherstructureerd. De herstructureringsopgave door sectorale krimp wordt daarom een aanzienlijke beleidsopgave. Omdat bij de scenario's met een grotere extra toekomstige herstructureringsopgave de positieve uitbreidingsvraag

voor woningen en logistiek juist kleiner is, is de potentie voor rendabele herontwikkeling voor deze scenario's het kleinst.

4.3 Teruggave van areaal op provinciaal niveau

4.3.1 Temporele en regionale verdeling

De teruggave van areaal door sectorale krimp is per provincie voor de vier scenario's eerst in vijfjaarsperiodes berekend (hier niet getoond; een geaggregeerde versie van de resultaten is opgenomen in bijlage 2, tabel B2.1 en B2.4). Uit de vijfjaarsberekening blijkt dat de teruggave door de sector nijverheid in Noord- en Zuid-Holland al in 2006-2010 start en in 2010-2015 op volle kracht is. In Midden- en Zuid-Nederland (Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant, Limburg, Zeeland) begint de nijverheid pas in 2010-2015 te krimpen, in het Noordoosten (Friesland, Groningen, Drenthe, Overijssel) in essentie pas in 2015-2020. In de jonge provincie Flevoland start de krimp in essentie pas in 2025-2030. In het scenario met de laagste BBP-groei, het RC-scenario, is de omvang van de krimp groter en begint deze in sommige provincies eerder. In Utrecht en Noord- en Zuid-Holland is de krimp in 2006-2010 al aanzienlijk; in de provincies van Midden- en Zuid-Nederland, behalve Utrecht, en in het Noordoosten geldt dit in 2010-2015. In Flevoland start de krimp voor dit scenario in 2020-2025. Omdat de nijverheid de teruggave door sectorale krimp domineert, verwachten we dat de teruggave per provincie sterk zal samenhangen met het provinciale aandeel in het nationale areaal aan nijverheid (tabel 4.7).⁶ Voor de periode 2006-2020 ontbreekt deze samenhang door de verschillen in startdatum van de krimp per landsdeel. Voor 2020-2030 is de samenhang echter duidelijk aanwezig.

4.3.2 Teruggave als percentage van de strikt positieve uitbreidingsvraag

Om de verborgen herstructureringsopgave in perspectief te plaatsen, drukken we de teruggave uit als percentage van de strikt positieve ruimtevrage per provincie. Wederom ten behoeve van de leesbaarheid, zijn de tabellen voor de strikt positieve uitbreidingsvraag en de teruggave als percentage daarvan voor de periode 2006-2020 en 2020-2030 per WLO-scenario opgenomen in een bijlage (zie tabel B2.2, B2.3, B2.5 en B2.6 in bijlage 2).

Op nationaal niveau ligt dit aandeel over de periode 2006-2020 tussen de 10 procent (GE) en de 50 procent (RC). In 2020-2030 vindt er voor drie van de vier scenario's een omslag plaats: de teruggave overstijgt de strikt positieve ruimtevrage. De aandelen bedragen voor deze periode 50 procent (GE), 240 procent (TM), 120 procent (SE) en 700 procent (RC). Als we aannemen dat het teruggegeven areaal in zijn geheel geschikt wordt gemaakt voor hergebruik, dan betekent de omslag dat het aanbod alleen al door deze herstructureringsbijdrage de uitbreidingsvraag op nationaal niveau overstijgt; het aanbod van nieuw te ontwikkelen terreinen is hier nog niet meegerekend.

Betekent dit dat herstructurering van het areaal dat wordt teruggegeven door sectorale krimp voldoende is om de uitbreidingsvraag te accommoderen? Dit hangt af van het scenario, de provincie en de herstructureringsnelheid. In tabel B2.6 is voor de periode 2020-2030 per scenario af te

lezen in welke provincies de teruggave de strikt positieve ruimtevrage overstijgt. Voor het gemak noemen we de procentuele verhouding van de teruggave ten opzichte van de strikt positieve ruimtevrage de 'overschotfactor'; hierbij geldt dat pas bij een waarde van 100 of meer kan worden gesproken van een overschot. Waarom de overschotfactor van een provincie er ten opzichte van andere provincies uit kan springen, kan diverse redenen hebben: dit kan liggen aan een grotere teruggave van areaal (de teller) en/of aan een kleinere strikt positieve uitbreidingsvraag (de noemer). De teruggave wordt gedomineerd door de nijverheid. De strikt positieve uitbreidingsvraag kan een combinatie van de uitbreidingsvraag van verscheidene sectoren zijn. Ter illustratie geven we enkele voorbeelden. Limburg heeft de grootste overschotfactor van alle provincies voor het GE-scenario (tabel B2.6). De Limburgse overschotfactor is een factor twee groter dan die van Noord-Brabant, ondanks dat beide provincies een groot aandeel hebben in het nationale areaal aan nijverheid (tabel 4.7). Uit een achterliggende analyse blijkt de teruggave van de nijverheid in 2020-2030 in Limburg ongeveer 360 hectare te bedragen, in Noord-Brabant bedraagt deze 400 hectare. Het verschil in teruggave is dus beperkt. Het grote verschil zit echter in de strikt positieve uitbreidingsvraag van de sector logistiek: in Limburg bedraagt deze ongeveer 180 hectare, in Noord-Brabant 470 hectare. Dit resulteert in een overschotfactor voor Limburg die tweemaal zo hoog is als die voor Noord-Brabant.

Aan de andere kant van het spectrum heeft Flevoland een overschotfactor van slechts 7 procent. De strikt positieve uitbreidingsvraag van Limburg (270 hectare) en Flevoland (250 hectare) ontlopen elkaar weinig. Het verschil zit nu in de teruggave. In Limburg wordt 360 hectare teruggegeven, op conto van de nijverheid, in Flevoland slechts 20 hectare, eveneens op conto van de nijverheid.

Limburg en Flevoland hebben niet alleen bij het GE-scenario de grootste en kleinste overschotfactor, maar ook bij het TM- en SE-scenario (tabel B2.6). Bij het TM-scenario blijft de overschotfactor alleen voor Flevoland en Friesland onder de 100 procent: de geconstateerde ontwikkeling doet zich dus niet alleen in een uitzonderlijke situatie voor. Bij het RC-scenario overtreft in alle provincies de teruggave de uitbreidingsvraag ruimschoots.

Wat betreft de herstructureringsnelheid geldt anno 2009 dat een herstructureringsproces gemakkelijk acht tot tien jaar duurt, en dat de uitbreidingsvraag hier niet op kan wachten. Tot slot is het van belang in het achterhoofd te houden dat met de BLM-ramingen alleen de uitbreidingsvraag wordt berekend en niet de vervangingsvraag. Voor het accommoderen van de vervangingsvraag kan worden volstaan met een beperkte hoeveelheid frictieruimte: de achtergelaten ruimte kan immers ook weer worden hergebruikt na eventuele herstructurering.

4.3.3 Synthese

Uit de analyse van sectorale krimp in ruimtebeslag op provinciaal niveau volgt dat de teruggave van areaal in Noord- en Zuid-Holland al in 2006-2010 begint, in Midden- en Zuid-Nederland in 2010-2015 en in het Noordoosten in essentie pas in 2015-2020. In de jonge provincie Flevoland start de krimp in

essentie pas in 2025-2030. In het scenario met de laagste BBP-groei, het RC-scenario, is de omvang van de krimp groter en begint deze in sommige provincies eerder.

Over de periode 2006-2020 bedraagt het aandeel herstructurering door sectorale krimp per provincie en scenario maximaal enkele tientallen procenten van de strikt positieve uitbreidingsvraag. Alleen voor het RC-scenario kunnen deze aandelen oplopen tot wel 80 procent. Over de periode 2020-2030 zijn er, afhankelijk van het scenario, provincies waar de herstructureringsopgave door sectorale krimp groter is dan de strikt positieve uitbreidingsvraag. Zelfs als alle uitbreidingsvraag zou worden opgevangen op geherstructureerde terreinen, zal er in die provincies structurele leegstand zijn. Als hergebruik als optie wegvalt, moet er dringend worden nagedacht over de toekomst van dit areaal, in het bijzonder over de financiering van de herstructurering.

Noten

- 1) Met de totale ruimtevraag wordt het totale nettoruimtebeslag bedoeld. Dit is het nettoruimtebeslag in 2001 plus de toename van de nettoruimte vraag ten opzichte van 2001. 'Netto' geeft aan dat het om de *kaveloppervlakten* gaat en dat openbare ruimten op bedrijventerreinen, zoals openbare wegen en groenstroken, niet zijn meegerekend.
- 2) We beschouwen in dit hoofdstuk alleen de herstructurering op bedrijventerreinen, niet de herstructurering op overige locaties.
- 3) We beschouwen in dit hoofdstuk de bedrijventerreinen exclusief de zeehaventerreinen.
- 4) De sector landbouw, bosbouw en visserij wordt in de ruimtevraagramingen van het BLM-model niet meegenomen omdat deze bedrijvigheid nauwelijks op bedrijventerreinen voorkomt.
- 5) Zie hoofdstuk 2 voor een becommentarieerde omschrijving van de BCI-studie.
- 6) De aandelen in 2006 blijken voor alle vier de scenario's hetzelfde te zijn.

Bijlage 1

Sectorale resultaten op nationaal niveau

Global economy

| Sector | 2006-10 | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 | Totaal |
|--|-----------|------------|------------|------------|--------------|--------------|
| Nijverheid | 40 | 415 | 561 | 638 | 1.216 | 2.871 |
| Logistiek | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Consumentendiensten en overige dienstverl. | 0 | 0 | 0 | 0 | 61 | 62 |
| Financiële en zakelijke diensten | 0 | 0 | 0 | 1 | 97 | 98 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Totaal | 45 | 415 | 561 | 640 | 1.374 | 3.035 |

Transatlantic Market

| Sector | 2006-10 | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 | Totaal |
|--|-----------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Nijverheid | 29 | 357 | 526 | 1.020 | 1.497 | 3.428 |
| Logistiek | 0 | 0 | 0 | 2 | 162 | 163 |
| Consumentendiensten en overige dienstverl. | 0 | 1 | 3 | 10 | 189 | 203 |
| Financiële en zakelijke diensten | 0 | 1 | 1 | 4 | 127 | 133 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 4 | 2 | 1 | 2 | 1 | 9 |
| Totaal | 33 | 360 | 530 | 1.037 | 1.976 | 3.936 |

Strong Europe

| Sector | 2006-10 | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 | Totaal |
|--|-----------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Nijverheid | 86 | 450 | 493 | 1.043 | 1.510 | 3.583 |
| Logistiek | 0 | 12 | 1 | 0 | 19 | 31 |
| Consumentendiensten en overige dienstverl. | 0 | 4 | 2 | 0 | 9 | 15 |
| Financiële en zakelijke diensten | 1 | 1 | 0 | 0 | 91 | 94 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal | 88 | 467 | 497 | 1.044 | 1.629 | 3.724 |

Regional Communities

| Sector | 2006-10 | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 | Totaal |
|--|------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Nijverheid | 195 | 1.316 | 932 | 1.112 | 1.815 | 5.371 |
| Logistiek | 7 | 29 | 2 | 25 | 300 | 364 |
| Consumentendiensten en overige dienstverl. | 1 | 13 | 4 | 18 | 224 | 260 |
| Financiële en zakelijke diensten | 2 | 35 | 23 | 64 | 195 | 319 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 2 | 0 | 0 | 5 | 4 | 11 |
| Totaal | 207 | 1.393 | 961 | 1.225 | 2.539 | 6.325 |

Global economy

| Sector | 2006-10 | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 | Totaal |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Nijverheid | 1.780 | 72 | 21 | 7 | 0 | 1.880 |
| Logistiek | 2.125 | 1.839 | 1.597 | 1.734 | 1.200 | 8.494 |
| Consumentendiensten en overige dienstverl. | 1.673 | 1.182 | 851 | 536 | 68 | 4.309 |
| Financiële en zakelijke diensten | 574 | 498 | 360 | 149 | 8 | 1.588 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 75 | 132 | 151 | 127 | 147 | 633 |
| Totaal | 6.226 | 3.723 | 2.980 | 2.553 | 1.422 | 16.905 |

Transatlantic Market

| Sector | 2006-10 | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 | Totaal |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|---------------|
| Nijverheid | 2.060 | 140 | 31 | 0 | 0 | 2.231 |
| Logistiek | 1.932 | 1.430 | 1.134 | 679 | 137 | 5.312 |
| Consumentendiensten en overige dienstverl. | 1.333 | 837 | 524 | 258 | 7 | 2.959 |
| Financiële en zakelijke diensten | 410 | 288 | 168 | 82 | 0 | 948 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 63 | 72 | 75 | 57 | 64 | 330 |
| Totaal | 5.797 | 2.767 | 1.931 | 1.076 | 208 | 11.780 |

Strong Europe

| Sector | 2006-10 | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 | Totaal |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|
| Nijverheid | 1.198 | 51 | 24 | 0 | 0 | 1.274 |
| Logistiek | 1.116 | 746 | 758 | 752 | 355 | 3.726 |
| Consumentendiensten en overige dienstverl. | 964 | 626 | 509 | 603 | 193 | 2.895 |
| Financiële en zakelijke diensten | 303 | 233 | 201 | 150 | 4 | 892 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 86 | 134 | 136 | 87 | 100 | 542 |
| Totaal | 3.668 | 1.790 | 1.628 | 1.592 | 652 | 9.329 |

Regional Communities

| Sector | 2006-10 | 2010-15 | 2015-20 | 2020-25 | 2025-30 | Totaal |
|--|--------------|--------------|--------------|------------|-----------|--------------|
| Nijverheid | 648 | 0 | 0 | 0 | 0 | 648 |
| Logistiek | 929 | 528 | 736 | 288 | 13 | 2.494 |
| Consumentendiensten en overige dienstverl. | 806 | 456 | 427 | 180 | 7 | 1.877 |
| Financiële en zakelijke diensten | 269 | 57 | 55 | 13 | 0 | 395 |
| Overheid en quartaire dienstverlening | 46 | 77 | 76 | 19 | 15 | 233 |
| Totaal | 2.698 | 1.118 | 1.295 | 501 | 35 | 5.647 |

Bijlage 2

Vergelijking teruggave met strikt positieve uitbreidingsvraag

Teruggave over 2006-2020, in hectare
Tabel B2.1

| | GE | TM | SE | RC |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Zuid-Holland | 239 | 276 | 287 | 475 |
| Noord-Holland | 99 | 115 | 111 | 195 |
| Utrecht | 44 | 62 | 62 | 112 |
| Flevoland | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Gelderland | 148 | 141 | 139 | 325 |
| Zeeland | 36 | 41 | 41 | 90 |
| Noord-Brabant | 160 | 121 | 158 | 510 |
| Limburg | 177 | 125 | 154 | 376 |
| Groningen | 27 | 13 | 20 | 82 |
| Friesland | 19 | 6 | 15 | 82 |
| Drenthe | 18 | 4 | 11 | 92 |
| Overijssel | 55 | 19 | 54 | 217 |
| Nederland | 1.021 | 923 | 1.051 | 2.561 |

Strikt positieve uitbreidingsvraag over 2006-2020, in hectare
Tabel B2.2

| | GE | TM | SE | RC |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Zuid-Holland | 1.475 | 1.102 | 820 | 628 |
| Noord-Holland | 1.299 | 1.003 | 781 | 588 |
| Utrecht | 522 | 362 | 228 | 131 |
| Flevoland | 746 | 641 | 459 | 337 |
| Gelderland | 1.450 | 1.187 | 763 | 504 |
| Zeeland | 480 | 373 | 255 | 186 |
| Noord-Brabant | 2.284 | 1.895 | 1.121 | 740 |
| Limburg | 1.189 | 1.004 | 656 | 501 |
| Groningen | 702 | 606 | 421 | 312 |
| Friesland | 964 | 815 | 582 | 445 |
| Drenthe | 607 | 525 | 365 | 280 |
| Overijssel | 1.211 | 982 | 636 | 459 |
| Nederland | 12.929 | 10.496 | 7.085 | 5.111 |

Teruggave als percentage van strikt positieve uitbreidingsvraag, 2006-2020
Tabel B2.3

| | GE | TM | SE | RC |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Zuid-Holland | 16 | 25 | 35 | 76 |
| Noord-Holland | 8 | 11 | 14 | 33 |
| Utrecht | 8 | 17 | 27 | 85 |
| Flevoland | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Gelderland | 10 | 12 | 18 | 65 |
| Zeeland | 8 | 11 | 16 | 48 |
| Noord-Brabant | 7 | 6 | 14 | 69 |
| Limburg | 15 | 12 | 23 | 75 |
| Groningen | 4 | 2 | 5 | 26 |
| Friesland | 2 | 1 | 3 | 18 |
| Drenthe | 3 | 1 | 3 | 33 |
| Overijssel | 5 | 2 | 9 | 47 |
| Nederland | 8 | 9 | 15 | 50 |

Teruggave over 2020-2030, in hectare
Tabel B2.4

| | GE | TM | SE | RC |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Zuid-Holland | 229 | 378 | 274 | 423 |
| Noord-Holland | 131 | 214 | 159 | 252 |
| Utrecht | 55 | 113 | 76 | 134 |
| Flevoland | 18 | 35 | 38 | 65 |
| Gelderland | 271 | 405 | 373 | 513 |
| Zeeland | 76 | 118 | 105 | 135 |
| Noord-Brabant | 437 | 645 | 612 | 852 |
| Limburg | 364 | 521 | 456 | 569 |
| Groningen | 95 | 124 | 118 | 174 |
| Friesland | 96 | 127 | 129 | 178 |
| Drenthe | 85 | 107 | 111 | 147 |
| Overijssel | 156 | 226 | 222 | 322 |
| Nederland | 2.014 | 3.013 | 2.672 | 3.764 |

Strikt positieve uitbreidingsvraag over 2020-2030, in hectare
Tabel B2.5

| | GE | TM | SE | RC |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Zuid-Holland | 533 | 122 | 318 | 86 |
| Noord-Holland | 431 | 120 | 288 | 79 |
| Utrecht | 156 | 39 | 108 | 6 |
| Flevoland | 251 | 130 | 157 | 38 |
| Gelderland | 414 | 122 | 227 | 40 |
| Zeeland | 128 | 34 | 68 | 16 |
| Noord-Brabant | 642 | 194 | 309 | 41 |
| Limburg | 267 | 56 | 127 | 29 |
| Groningen | 205 | 75 | 113 | 39 |
| Friesland | 312 | 136 | 182 | 64 |
| Drenthe | 166 | 74 | 102 | 30 |
| Overijssel | 468 | 180 | 244 | 69 |
| Nederland | 3.975 | 1.284 | 2.244 | 536 |

Teruggave als percentage van strikt positieve uitbreidingsvraag, 2020-2030
Tabel B2.6

| | GE | TM | SE | RC |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Zuid-Holland | 43 | 309 | 86 | 492 |
| Noord-Holland | 30 | 178 | 55 | 321 |
| Utrecht | 35 | 291 | 71 | 2.355 |
| Flevoland | 7 | 27 | 24 | 170 |
| Gelderland | 65 | 331 | 165 | 1.278 |
| Zeeland | 59 | 348 | 154 | 847 |
| Noord-Brabant | 68 | 332 | 198 | 2.059 |
| Limburg | 136 | 923 | 358 | 1.994 |
| Groningen | 46 | 164 | 104 | 448 |
| Friesland | 31 | 93 | 71 | 277 |
| Drenthe | 51 | 146 | 109 | 496 |
| Overijssel | 33 | 125 | 91 | 467 |
| Nederland | 51 | 235 | 119 | 702 |

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2008), *Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31760, nrs. 1–2. Herstructurering van bedrijventerreinen.*
- BCI (2007), *Financiële claim toekomstige herstructureringsopgave bedrijventerreinen*, Nijmegen.
- BCI (2008), *Indicatie van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in Nederland*, Nijmegen.
- CPB (2001), *Veroudering van bedrijventerreinen. Een structuur voor herstructurering*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2004), *Vier vergezichten op Nederland*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2005), *Bedrijfslocatiemonitor. De vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB, MNP en RPB (2006a), *Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Den Haag: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau.
- CPB, MNP en RPB (2006b), *Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040. Achtergronddocument*. Den Haag: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau.
- ETIN Adviseurs (2002a), *De Brabantse herstructureringsopgave*, Tilburg.
- ETIN Adviseurs (2002b), *Herstructureringsopgave Stadsregio Rotterdam*, Tilburg.
- ETIN Adviseurs (2003), *Herstructureringsopgave in de G30-gemeenten*, Tilburg.
- EZ & VROM (2008), *Kabinetsreactie Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen*, kenmerk OI/REB/8164560, 26-11-2008, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Knoben, J. & M. Traa (2008), *Bedrijfslocatiemonitor. Kritiek, alternatieven en aanpassingen*, Rotterdam/Den Haag, NAI Uitgevers, Ruimtelijk Planbureau.
- Korteweg, P.J. (2002), *Veroudering van kantoorgebouwen. Probleem of uitdaging?*, Nederlandse Geografische Studies, Utrecht: KNAG/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Utrecht.
- Schuur, J., A. Weterings, S. Klaver, C. Eijgenraam & E. Verkade (2007), *Een ruimtelijke verkenning naar de alternatieven voor de Hoeksche Waard*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau en Centraal Planbureau.
- Stec Groep (2007), *Inventarisatie veroudering en herstructurering bedrijventerreinen provincie Overijssel, website provincie Overijssel*, kenmerk PS/2007/892.
- Stec Groep, Arcadis en VROM (2007), *IBIS Werklocaties. De stand in planning en uitgifte van bedrijventerreinen 1 januari 2007 en de uitgifte in 2006.*
- Traa, M. & S. Declerck (2007), *De bedrijfslocatiemonitor. Een modelbeschrijving*, Rotterdam/Den Haag, NAI Uitgevers, Ruimtelijk Planbureau.
- VNG (2007), *Bedrijven en Milieuzonering. Handreiking voor maatwerk in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VROM (2009), *Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29435, nr. 219. Nota Ruimte.*
- VROM & EZ (2007), *Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31200 XI. Agenda voor herijking aanpak bedrijventerreinen 2008-2009.*
- Wouden, R. van der, F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse & G. Renes (2006), *Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Onderzoek

M. Traa

J. Knobens

Supervisor

J. Schuur

Met dank aan

F. van Oort voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit rapport.

H. Ploem en L. Engelbertink van de Stec Groep voor de toelichting bij hun onderzoek naar veroudering en herstructurering in Overijssel.

Beeldredactie

H. van Amsterdam

Eindredactie

H. Ronden

Opmaak

Textcetera, Den Haag

Drukkerij

De Maasstad, Rotterdam

