

## 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/2066/144485>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-19 and may be subject to change.

# 1 Introductie: de balans vijf jaar na rapport THB

Erwin van der Krabben, Cees-Jan Pen & Frank de Feijter

## 1.1 Taskforce (Her)structurering Bedrijventerreinen

In 2008 bracht de Taskforce (Her)structurering Bedrijventerreinen (THB), onder leiding van de heer Noordanus, op verzoek van het kabinet (Tweede Kamer 2007-2008, 29435, nr. 73) een advies uit over een herijking van het beleid gericht op de ontwikkeling van nieuwe en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen (THB, 2008). Aanleiding voor de instelling van de taskforce was een vrij breed gedragen onvrede met het bedrijventerreinen-beleid dat door gemeenten en provincies werd gevoerd en de uitkomsten daarvan. De THB vat de problematiek als volgt samen (THB, 2008: 2):

- Te snelle veroudering van bedrijventerreinen (functionaliteit, representativiteit, ontsluiting), met als gevolg sociale en economische marginalisering, inefficiënt ruimtegebruik, verrommeling en onveiligheid.

- Te ruim en goedkoop aanbod van nieuwe uitleglocaties, die uitnodigen tot een vlucht van de bestaande bedrijventerreinen en nodeloos ruimtebeslag in de hand werken.
- Onvoldoende vraaggestuurd en dus gedifferentieerd terreinaanbod, met als gevolg een suboptimaal vestigingsklimaat en een bijdrage aan de te snelle veroudering.
- Vaak matige ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing van nieuwe bedrijventerreinen.

De oorzaken van deze problemen liggen, opnieuw volgens de THB, in:

- De structuur van de bedrijventerreinenmarkt; de gemeente zijn daarop de dominante aanbieder; professionele vastgoedontwikkelaars en -beleggers spelen nauwelijks een rol.

- De zwakke ruimtelijke regie op regionaal niveau, zowel bij de planning en programmering als bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid.
- De financiële voorwaarden om de decennialange scheefgroei in de bedrijventerreinenmarkt ongedaan te maken en de prioriteiten die bij de inzet van financiële middelen moet worden gesteld.

Opvallend genoeg is er nauwelijks discussie geweest over de bevindingen van de THB, of de verwachtingen realistisch waren, of over de rol van diverse overheden. De onvrede uit het Taskforcerapport werd kennelijk breed gedeeld. Overigens werd die onvrede over de markt voor bedrijventerreinen en het bedrijventerreinenbeleid in Nederland in het verleden al vaker geuit (en in beleid omgezet). Daarbij kan gedacht worden aan het in de jaren negentig van de vorige eeuw geïnitieerde beleid om nauwkeuriger de ruimtebehoefte voor bedrijventerreinen in te schatten (Ministerie voor Economische Zaken, 1994), toen nog vanuit de gedachte dat in een aantal regio's onvoldoende ruimte werd gereserveerd voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Rondom de eeuwwisseling werd er bovendien beleid geïnitieerd gericht op het promoten van zorgvuldiger en intensiever ruimtegebruik op bedrijventerreinen. Dit resulteerde in de zogenaamde SER-ladder. Ook waren er al eerder initiatieven van het Rijk gericht op het aanpakken van veroudering op bedrijventerreinen (StiREA- en Topper-regeling).

Een andere verklaring voor de in verhouding grote beleidsmatige en politieke aandacht voor de problematiek op bedrijventerreinen in Nederland vormt ongetwijfeld ook de traditioneel sterke rol van het Rijk in de ruimtelijke ordening. Dit vormde in 2008 ook de aanleiding om te kiezen voor een nationale aanpak

van het bedrijventerreinenprobleem. Zoals bekend is die betrokkenheid van de Rijksoverheid in de afgelopen jaren een stuk kleiner geworden, tot vrijwel nul, met belangrijke consequenties voor de doorzetting van het nationale bedrijventerreinenbeleid (waarover hieronder meer).

De maatschappelijke opinie in Nederland lijkt af te wijken van die in het buitenland. De geconstateerde problemen met bedrijventerreinen vinden we in ons omringende landen ook, maar ze vormen daar nauwelijks aanleiding tot ingrijpen door de overheid. Waarschijnlijk is men in die landen de opvatting toegedaan dat bedrijventerreinen nu eenmaal niet de meest aantrekkelijke gebieden zijn in het stedelijke landschap, maar tegelijk ook een soort 'noodzakelijk kwaad'. In het buitenland worden bedrijventerreinen over het algemeen pas als een probleem gezien nadat ze verworden zijn tot zogenaamde brownfields: niet meer in gebruik zijnde voormalige bedrijventerreinen waar sprake is van (grootschalige) bodemverontreiniging en aanverwante problematiek.

De THB deed, op basis van haar bevindingen, drie aanbevelingen in de vorm van strategische lijnen waarlangs een succesvolle aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek zou moeten plaatsvinden. In de eerste plaats werd gepleit voor een collectieve aanpak van de achterstallige herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen (economische stadsvernieuwing). In de tweede plaats stelt de THB voor om de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen, herstructurering daaronder begrepen, te verzakelijken. De rol van de (gemeentelijke) overheid als 'producent' van bedrijventerreinen zal kleiner moeten worden en herstructurering moet op den duur gaan behoren tot de normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen.

Ten slotte beveelt de commissie-Noordanus aan om de planning en uitvoering van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in een regionale arena te positioneren. Dit zijn lovenswaardige ambities, maar wat is er sindsdien gebeurd? Zorgt de crisis voor een nieuwe realiteit?

## 1.2 Convenant bedrijventerreinen 2010-2020

Het rapport en de adviezen van de THB zijn zeer invloedrijk geweest. In 2009 ondertekende de Rijksoverheid samen met de provincies en de gemeenten het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 (Ministerie van VROM, 2009). In het convenant zijn door de toenmalige ministeries Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Economische Zaken afspraken gemaakt met de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies op het gebied van regionale samenwerking en de ruimtelijke-planningsopgave voor bedrijventerreinen. Deze afspraken zijn dwingend met betrekking tot de beoogde kwaliteit van bedrijventerreinen en gelden voor zowel de provincies als haar gemeenten. Het bedrijfsleven is weliswaar ook een deelnemende partij, maar blijft buiten het convenant. In het convenant is voorzien in de volgende taakverdeling. De Rijksoverheid heeft een 'kaderstellende' rol voor het economische vestigingsklimaat en de ruimtelijke basiskwaliteit. Daarbij neemt het Rijk vooral zijn (financiële) verantwoordelijkheid voor de noodzakelijk geachte inhaalslag om in de periode 2009-2020 15.800 hectare verouderde bedrijventerreinen te herstructureren, waarvan 6.500 hectare in de periode 2009-2013 in uitvoering moet zijn gebracht. Voor deze herstructureringsopgave heeft het Rijk financiële middelen beschikbaar gesteld. Voor de periode 2009-2013 ging dat in totaal om een rijksbijdrage van ruim 400 miljoen euro (Minis-

terie van VROM, 2009). De provincies – als tweede partij in het convenant – zijn aangewezen als de regisseurs van het interregionale bedrijventerreinenbeleid. De gemeenten zijn ten slotte de initiators, opstellers en uitvoerders van het bedrijventerreinenbeleid, binnen regionale verbanden en binnen de gestelde provinciale kaders.

Sinds 2009 zijn Rijk, provincies en gemeenten voortvarend aan de slag gegaan met de uitvoering van de afspraken uit het convenant. De regietaak is bij de provincies neergelegd. Die provincies hebben invulling gegeven aan die regierol door nieuw beleid vast te stellen met betrekking tot de programmering en planning van nieuwe bedrijventerreinen en door provinciale herstructureringsprogramma's op te stellen aan de hand waarvan subsidieverstrekking voor de herstructurering van bedrijventerreinen plaatsvindt. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen zijn actief betrokken bij de uitvoering van deze programma's en via de Stichting Kennisalliantie Bedrijventerreinen Nederland SKBN wordt de kennis verspreid en gedeeld.

Het Rijk heeft zich de afgelopen jaren, naast het beschikbaar stellen van financiële middelen voor herstructurering, vooral gericht op het stimuleren van vernieuwing in de aanpak van ontwikkeling, herstructurering en beheer van bedrijventerreinen. De belangrijkste onderdelen van dat beleid waren:

- Programma Mooi Nederland;
- Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijven-terreinen, de zogenaamde commissie-Jorritsma;
- Roadmap Verzakelijking en praktijkvoorbeelden verzakelijking.

Alhoewel niet specifiek gericht op de (her)-ontwikkeling van bedrijventerreinen (maar meer op gebiedsontwikkeling algemeen) zijn daarnaast nog relevant:

- Reiswijzer Gebiedsontwikkeling;
- Ladder voor duurzame verstedelijking (voorheen SER-ladder);
- Experimentenwet bedrijven-investeringszone;
- Pilots stedelijke herverkaveling.

Mede ingegeven door de gewijzigde taakopvatting van het Rijk in de ruimtelijke ordening heeft het Rijk inmiddels aangegeven vanaf 2013 geen geld meer beschikbaar te stellen voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen. Daarmee is feitelijk een vroegtijdig einde gekomen aan het landelijke 'bedrijventerreinenoffensief'. De overheden hoeven zich vanaf 2013 ook niet meer te houden aan de afspraken uit het convenant. Wat betekent dit eigenlijk? Zijn we terug bij af of is het nu aan de markt en de eigenaren om de opgaven met een regisserende gemeente op te pakken?

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er in het bedrijventerreinenbeleid en in de uitkomsten van dat beleid op de bedrijventerreinenmarkt niets ten goede is gekeerd. Integendeel, we hebben de indruk dat 'de praktijk' drastisch is gewijzigd en dat het zorgvuldige beheer van bestaande terreinen hoger op de agenda staat dan de aanleg van nieuwe terreinen. Het beleid voor bedrijventerreinen zit in een fors cultuurveranderingsproces waarbij het plannings-systeem op de schop gaat. Dit geldt overigens ook voor andere vastgoedmarkten zoals de kantoren- en de winkelmarkt. Dit boek gaat over die gewijzigde bedrijventerreinenpraktijk,

zowel over het functioneren van de markt als over het in ontwikkeling zijnde nieuwe planningssysteem. In de afgelopen jaren is er veel wetenschappelijk en beleidsevaluerend onderzoek gedaan naar het bedrijventerreinenbeleid en de uitkomsten op de bedrijventerreinenmarkt. Het doel van dit boek is om die uitkomsten van al dat onderzoek in samenhang te presenteren.

### 1.3 Doel van het boek: vragen over het beleid en de gekozen aanpak

Een beleidsprogramma bedrijventerreinen van een zo grote omvang, met inzet van een aanzienlijke hoeveelheid overheidsgeld, capaciteit en tijd, roept uiteraard vragen op. Wij komen tot vijf belangrijke vragen (die eigenlijk bij elk beleidsprogramma gesteld kunnen worden):

1. Is de door de THB opgestelde probleem-analyse, inclusief de veronderstelde oorzaken van de problemen, juist en verstandig?
2. Is de gekozen aanpak 'verstandig' en effectief?
3. Was er ook een alternatieve aanpak mogelijk geweest waarmee de gestelde doelen bereikt zouden kunnen worden?
4. Wat zijn de effecten van het gevoerde beleid tot nu toe?
5. Wat zijn de thema's en innovaties voor de toekomst?

Die vragen vormen de opmaat voor dit boek, zonder dat we overigens de illusie hebben dat we die vragen volledig kunnen beantwoorden. Wat we wel denken te kunnen, met de resul-

taten van het vele onderzoek dat de afgelopen jaren is uitgevoerd door de bij dit boek betrokken auteurs, is een flink aantal aspecten van die vraagstellingen nader analyseren en beantwoorden.

Alhoewel in opdracht van de THB wel enig onderzoek is verricht naar de aard en omvang van de problemen met het bedrijventerreinenbeleid en op de bedrijventerreinenmarkt was het advies van de THB toch voornamelijk gebaseerd op de op dat moment geldende inzichten in de problematiek. Die inzichten werden overigens breed gedeeld. Niettemin is, kort na het verschijnen van het THB-advies en het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, nieuw wetenschappelijk en toegepast onderzoek gestart dat voor het merendeel betrekking had op de beantwoording van de bovengenoemde vijf vragen. Dat onderzoek werd uitgevoerd door onder meer universiteiten en kennisinstellingen, nationale platformorganisaties (IPO, VNG, NICIS/Platform31) en adviesbureaus, deels met gelden beschikbaar gesteld uit onderzoeksprogramma's (bijvoorbeeld het programma Kennis voor Krachtige Steden) en deels direct gefinancierd door betrokken overheden. In ieder geval voor een deel van dat onderzoek geldt dat er een zekere verwondering aan ten grondslag lag; verwondering over de klaarblijkelijke consensus over de conclusies en aanbevelingen van de THB en over de bereidheid van het Rijk om een groot financieel budget beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de aanbevelingen, zonder dat er – naar onze mening – veel bekend was over nut en noodzaak van een dergelijke overheidsinvestering. Nu, enkele jaren later, in een andere economische werkelijkheid, kunnen we enigszins cynisch vaststellen dat het welhaast ondenkbaar lijkt dat een dergelijk omvangrijk budget beschikbaar zou worden gemaakt voor welke ruimtelijke opgave dan ook.

Behalve dat het onderzoek waar we hierboven aan refereerden (en dat in dit boek gepresenteerd zal worden) gerelateerd kan worden aan de bovengenoemde onderzoeksvragen, kunnen we het uitgevoerde onderzoek nog op een andere manier indelen. In de eerste plaats is een deel van dat onderzoek beschouwend van aard en analyseert het vooral de 'werking' van de markt voor bedrijventerreinen. Door toedoen van het THB-advies is veel nieuw overheidsbeleid geïnitieerd. Overheidsinterventies grijpen in op een (geïnstitutionaliseerde) markt van vraag en aanbod. In dit verband gaat het om vraag en aanbod op de grondmarkt voor bedrijventerreinen, vraag en aanbod op de tweedehands- en nieuwbouwgebouwenmarkt en vraag en aanbod op de beleggingsmarkt. Inzicht in de werking van de markt kan bijdragen aan het 'slimmer' en effectiever inzetten van die interventies.

In de tweede plaats is er onderzoek uitgevoerd waarbij de bedrijventerreinenmarkt als een bijzondere vastgoedmarkt wordt opgevat en vaak ook in internationaal perspectief wordt geplaatst. In dit onderzoek worden vragen gesteld over de uitkomsten van de markt voor bedrijventerreinen en de markt voor bedrijfsvastgoed. Bijvoorbeeld:

- Hoe kunnen we het prijsverloop op de grondmarkt voor bedrijventerreinen of op de bedrijfstvastgoedmarkt verklaren?
- Hoe komt het dat sommige bedrijventerreinen sneller verouderen, terwijl andere bedrijventerreinen uitstekend blijven functioneren?
- Onder welke voorwaarden investeren marktpartijen in de ontwikkeling van bedrijventerreinen?

11

- Welke factoren zijn van invloed op het ruimtegebruik van bedrijven op bedrijventerreinen?

De uitkomsten van deze onderzoeken bieden eveneens aanknopingspunten voor de beleidspraktijk. Een beter inzicht in verouderingsprocessen op bedrijventerreinen helpt wellicht om in de toekomst veroudering te voorkomen of in ieder geval te reduceren. Inzicht in de factoren die van invloed zijn op het investeringsgedrag van marktpartijen zou kunnen helpen bij het vormgeven van het verzakelingsbeleid.

12

In de derde plaats is in de afgelopen jaren het beleid op allerlei onderdelen geëvalueerd. Zo is er onderzoek gedaan naar de uitvoering van de zogenoemde Topper-regeling, naar de resultaten van het Programma Mooi Nederland en naar de pilots die zijn uitgevoerd om te experimenteren met verzakelijking in het kader van de Roadmap Verzakelijking. Daarnaast is er, met het oog op de concrete beleidspraktijk, door de Stichting Kennisalliantie Bedrijfsterreinen Nederland – een initiatief van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen – een uitgebreid kennisdossier opgebouwd dat dient als naslagwerk en inspiratiebron voor bedrijven en gemeenten: Kennisdossier Bedrijventerreinen (Wesselink, 2012). Deze derde onderzoekslijn biedt waarschijnlijk de meest concrete aanknopingspunten voor overheden en bedrijven die hun strategie met betrekking tot de (her)ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen willen vernieuwen.

Het boek is opgebouwd aan de hand van deze drie onderzoekslijnen. Het doel van het boek is in de eerste plaats om een overzicht te geven van de resultaten van al dit recent uitgevoerde onderzoek. Veel van het onderzoek is al elders gepubliceerd, deels in onderzoeksrapporten

en deels in (soms minder toegankelijke) internationale wetenschappelijke tijdschriften en proefschriften. Met dit boek beogen we de onderzoeksresultaten niet alleen op een toegankelijker wijze te presenteren, maar tevens om de samenhang in het onderzoek te laten zien. Zoals gezegd, een groot deel van het onderzoek is geïnspireerd door het rapport van de THB en het Convenant Bedrijventerreinen. Veel van het in dit boek gepresenteerde onderzoek gaat expliciet dan wel impliciet in op de vragen die we hierboven gesteld hebben over het nieuwe beleid. Het boek is niet bedoeld als een kritiek op dat beleid, maar wil nieuwe inzichten geven in de werking van de bedrijventerreinenmarkt, de uitkomsten van de markt en de effecten van gevoerd beleid. Het onderzoek laat zien dat sommige 'uitkomsten' bevredigend zijn, maar ook dat er bij sommige onderdelen van het beleid vraagtekens kunnen worden gezet. Dit wordt duidelijk in de afzonderlijke hoofdstukken. In het slothoofdstuk hebben we dat nog eens proberen samen te vatten.

Ten slotte heeft dit boek ook tot doel om te laten zien hoe beleid en (wetenschappelijk) onderzoek met elkaar verbonden kunnen worden. In de afgelopen jaren is in Nederland veel ruimtelijk-economisch wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd in diverse, deels met zogenaamde BSIK-gelden (aardgasbaten) gefinancierde onderzoeksprogramma's. Het is niet altijd eenvoudig om de resultaten van dit wetenschappelijk onderzoek te verbinden met en bruikbaar te maken voor de beleidspraktijk. De eisen die worden gesteld aan wetenschappelijke publicaties en proefschriften maken dit onderzoek er vaak niet toegankelijker op voor een breder publiek dan de academische wereld. Toch willen we met dit boek ook reken-schap geven van nut en noodzaak van het uitgevoerde bedrijventerreinenonderzoek en

daarmee de toegankelijkheid van dat wetenschappelijk onderzoek vergroten. Of dat gelukt is moet u als lezer uiteraard zelf beoordelen.

Vanuit de wetenschap en Platform31 ligt er daarnaast een verantwoordelijkheid de bestaande kennis en werkende inzichten handzaam te bundelen voor lokale en regionale publieke en private professionals die momenteel worstelen met de vraag hoe bestaande terreinen hun waarde kunnen behouden en hoe je ondanks de zeer beperkte middelen toch de kwaliteit van gebieden in stand kunt houden c.q. verhogen. De recente Evaluatie Rijkspilots verzakelijking bedrijventerreinen (2013) toont klip en klaar aan dat gemeenten, eigenaren en ondernemers aan de slag moeten om ervoor te zorgen dat al hetgeen de afgelopen jaren in gang is gezet verder wordt gebracht. Er wordt lokaal hard gewerkt aan beheer en onderhoud, parkmanagement, invulling nieuwe rol moderne overheid (anno 2013), meer betrekken en aanspreken eigenaren, meer vraaggericht werken en gaan voor meer regionale schaarste.

Het boek is bedoeld voor iedereen die inhoudelijk is geïnteresseerd in het beleidsveld bedrijventerreinen. In de eerste plaats voor beleidsverantwoordelijken en -uitvoerders binnen gemeentelijke en provinciale organisaties en binnen het Rijk. In de tweede plaats voor onderzoekers, adviseurs en studenten die actief zijn in, dan wel belangstelling hebben voor bedrijventerreinen en bedrijventerreinenbeleid. Ten slotte denken we dat het boek ook interessant kan zijn voor ruimtelijke ordenaars en ruimtelijke economen die buiten het beleidsveld bedrijventerreinen werkzaam zijn. Voor hen geeft het boek inzicht, zo denken wij, in de wisselwerking tussen beleid, de werking van een vastgoedmarkt en de uitkomsten van die vastgoedmarkt.

## 1.4 De bijdragen in het boek

De hoofdstukken in het boek zijn ingedeeld in drie delen. Deel I gaat over de werking van de markt. Deel II gaat over marktuitskomsten. Deel III bevat bijdragen die vooral gericht zijn op de evaluatie van het beleid.

We denken dat we met het boek en de bijdragen van de auteurs een fors deel van het recente onderzoek naar bedrijventerreinenbeleid en de bedrijventerreinenmarkt presenteren, maar het geeft zeker geen volledig overzicht. Zo wordt er bijvoorbeeld door adviesbureaus veel onderzoek gedaan in opdracht van bijvoorbeeld provincies en gemeenten en doen die overheden zelf natuurlijk ook onderzoek (bijvoorbeeld in de zin van monitoring van de markt). Van de inzichten en kennis uit die onderzoeken kunnen we hier slechts een beperkt deel laten zien. Verder is het boek een momentopname. We hebben ons vooral gericht op onderzoek dat is uitgevoerd tussen 2008 en 2013. Een deel van de onderzoeken die gepresenteerd worden heeft betrekking op een onderzoeksperiode die al enkele jaren terug in de tijd ligt. Dat betekent dat de data waarmee gewerkt wordt niet up-to-date zijn. Voor de argumentatie heeft dit echter nauwelijks of geen consequenties.