

19 Conclusies en agenda voor de toekomst

Erwin van der Krabben & Cees-Jan Pen

19.1 Zes jaar ná Taskforce (Her)structurering Bedrijventerreinen

In dit slothoofdstuk blikken we terug op wat er, zes jaar na de wake-upcall van de Taskforce (Her)structurering Bedrijventerreinen (THB), is bereikt. Daarbij zijn we vooral geïnteresseerd in de nieuwe kennis die is opgedaan in het onderzoek dat in de afgelopen jaren is uitgevoerd en waarover in dit boek is gerapporteerd. Dit boek wil echter niet alleen de noodkreet van de THB (commissie-Noordanus) actualiseren, maar tegelijk agenderen waar we nu staan. De Taskforce zette in op regionale samenwerking en verzakelijking. Wat is daarvan eigenlijk terechtgekomen? Wat is er overgebleven van de miljardeninvesteringsopgave die was berekend? Zijn extra middelen nodig om de waardeval van bedrijventerreinen te voorkomen? Is de wederzijdse communicatie tussen gemeente, ondernemers en eigenaren toegenomen? Kortom: welke lessen hebben we geleerd van de afgelopen periode en welke

inzichten nemen we mee voor het formuleren van het beleid van de komende jaren?

251

Nieuw beleid

We stellen vast dat er veel nieuw beleid is gemaakt en uitgevoerd voor bedrijventerreinen. Er is wel degelijk een nieuw en duurzamer besef ontstaan met betrekking tot de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen. De eerste stappen op de Ladder voor Duurzame Verstedelijking worden gezet. Wat we ook kunnen vaststellen is dat er veel publiek geld is uitgegeven aan het revitaliseren en herstructureren van verouderde bedrijventerreinen. Over de private betrokkenheid en investeringen weten we nog steeds weinig. Het is moeilijk om vast te stellen of de problemen die door de THB in 2008 werden gesignaleerd (te snelle veroudering van bedrijventerreinen, te ruim en goedkoop aanbod van nieuwe uitleglocaties, onvoldoende vraaggestuurd terreinaanbod, vaak matige ruimte-

lijke kwaliteit) nu verminderd zijn. Tot op zekere hoogte is dit waarschijnlijk wel het geval. Lokale en regionale overheden hebben aantoonbaar nieuw beleid vastgesteld dat bijdraagt aan het verminderen van de problemen. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen dragen in belangrijke mate bij aan de uitvoering van dit beleid. Waarschijnlijk is de beleidsaandacht voor de markt voor bedrijventerreinen lange tijd een stuk groter geweest dan de aandacht voor de kantoren- en de winkelvastgoedmarkt. Dat heeft te maken met het belang van die bedrijventerreinen voor de (lokale) economie, maar misschien meer nog met het feit dat de overheid bedrijventerreinen toch primair als onderdeel van de publieke sector ziet. Overigens zien we recent juist weer veel meer aandacht ontstaan voor leegstaande kantoren en leegloop van binnenstedelijke winkelgebieden. Over bedrijventerreinen hoor je de laatste jaren niet zoveel meer. Maar dan nog vermoeden we dat de beleidsaandacht bij provincies en gemeenten – de uren die men eraan besteedt en de beleidsnota's die verschijnen – nog altijd groter is met betrekking tot bedrijventerreinen. Zorgelijk is dat we op lokaal niveau zien dat in het kader van recessie en bezuinigingen te snel wordt gekort op schoon, heel en veilig, terwijl dit de basis is onder waardebehoud.

Wisselwerking wetenschap en praktijk

Tegelijkertijd is er veel onderzoek uitgevoerd en is er nieuwe kennis opgedaan over de wijze waarop de bedrijventerreinenmarkt in Nederland functioneert. Afgaande op de publicaties die de afgelopen jaren zijn verschenen in de internationale wetenschappelijke literatuur durven we wel de conclusie te trekken dat in de afgelopen tien jaar nergens zoveel onderzoek naar de markt voor bedrijventerreinen en beleid voor bedrijventerreinen is gedaan als in Nederland. Dat heeft ongetwijfeld te maken

met de Nederlandse beleidsaandacht voor het onderwerp. Onderzoekers werden daarbij geholpen door de grote hoeveelheid data die met betrekking tot dit marktsegment aanwezig is. Daarbij was er in het algemeen zeer veel bereidheid bij overheden om informatie en data te verschaffen aan onderzoekers.

Als onderzoekers moeten we ons natuurlijk ook de vraag stellen of dat onderzoek dan heeft bijgedragen aan een beter functioneren van de markt voor bedrijventerreinen en een effectiever beleid. Die vraag is niet zo eenvoudig te beantwoorden. We hebben te maken met het veelvoorkomende probleem dat beleidsmakers en bestuurders vaak snel antwoord willen op hun vragen, terwijl de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek (en daarover publiceren in wetenschappelijke tijdschriften) tijd kost. Veel van het onderzoek dat is uitgevoerd kan uiteindelijk teruggevoerd worden naar de vraag of overheden nu wel slim bezig zijn met de wijze waarop de problematiek met betrekking tot bedrijventerreinen is aangepakt. In de afgelopen jaren zijn er diverse relevante onderzoeksresultaten in wetenschappelijke publicaties verschenen die – voorzichtig gesteld – laten zien dat het slimmer (of efficiënter) kan, maar deze publicaties zijn niet altijd even toegankelijk voor een breder publiek. Met dit boek hebben we in ieder geval geprobeerd een 'vertaalslag' te maken, maar dat is nog niet voldoende. Tegelijkertijd is er in de afgelopen jaren wel een community ontstaan van bestuurders, beleidsmakers, adviesbureaus en wetenschappers waarin veel mogelijkheden zijn om kennis en informatie uit te wisselen. En dat is ook gebeurd. Bovendien zien we ook onderzoekers die zijn gepromoveerd op onderzoek naar bedrijventerreinen doorstromen naar de praktijk.

In de volgende paragraaf laten we zien welke antwoorden gegeven zijn op de vragen die we ons aan het begin van het boek gesteld hebben. We sluiten af met een agenda voor de toekomst. In die agenda benoemen we een aantal thema's waarvan we menen dat die de komende jaren, in onderzoek en in beleid, aandacht vragen.

19.2 Onderzoekresultaten

Het onderzoek waarover in dit boek is gerapporteerd heeft veel informatie en nieuwe inzichten opgeleverd en bijgedragen aan de onderbouwing dan wel afwijzing van hypothesen en meningen over vraagstukken die samenhangen met (de veroudering van) bedrijventerreinen en het ruimtelijk-economisch beleid met betrekking tot dit vastgoedsegment. Ook zijn er adviezen opgesteld voor een duurzaam bedrijventerreinenbeleid in de toekomst. We pretenderen niet dat dit heeft geleid tot eensluidende en alomvattende antwoorden op de vragen die in het eerste hoofdstuk van dit boek zijn gesteld. We achten het ook niet realistisch om alle inzichten in dit laatste hoofdstuk met elkaar in verband te brengen en te bediscussiëren. In plaats daarvan vatten we de belangrijkste conclusies van alle bijdragen in dit boek hieronder samen, gegroepeerd aan de hand van de vier onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1.

1 Wat is precies het probleem? Wat zijn de oorzaken van veroudering op bedrijventerreinen?

- Waarom investeren 'eigenaar-gebruikers' onvoldoende in het behoud van de kwaliteit van hun bedrijfshuisvesting? *Needham, Van der Krabben en Ploegmakers* (hoofdstuk 2) geven drie redenen: 1) een deel van de veroudering vindt plaats in de openbare ruimte; 2) veroudering kan deels worden

gezien als een ongeprijsd negatief extern effect, als gevolg van de veroudering die optreedt bij een ander bedrijfsgebouw; en 3) eigenaren investeren niet omdat een deel van het effect verloren gaat als een ongeprijsd positief extern effect. Het belang om de neergaande onderhouds- en beheerspiraal op bedrijventerreinen te stoppen, is evident.

- *Van der Krabben en Buitelaar* (hoofdstuk 3) noemen vier 'ongewenste marktkuitkomsten' die optreden op de markt voor bedrijventerreinen: 1) de veroudering van bedrijfsgebouwen en de achteruitgang in kwaliteit van de openbare ruimte; 2) er is een overaanbod van nieuwe bedrijventerreinen; 3) 'vragers' naar bedrijfsruimte hebben vaak maar de keuze uit één enkele aanbieder van bedrijventerreinen waarop zij dan in eigen beheer hun bedrijfsruimte dienen te realiseren; 4) industriële bedrijven kunnen slechts kiezen uit een beperkt aantal huisvestingsconcepten.
- Veroudering van bedrijventerreinen uit zich onder meer in de waardedaling van het bedrijfstvastgoed op die bedrijventerreinen (*Beekmans*, hoofdstuk 4) Het onderzoek van *Beekmans* laat zien dat 'gemengde bedrijventerreinen' de laagste gemiddelde waarde van alle typen terreinen laten zien. Ook bereikbaarheid (via de weg, per openbaar vervoer en via water) en 'zichtlocaties' hebben een aanzienlijk effect op vastgoedwaarde. Het is belangrijk te kiezen en te segmenteren en het *waardedenken* veel centraler te stellen.
- Het onderzoek van *Beekmans* laat verder zien dat het vaak niet duidelijk is op grond van welke criteria overheden bedrijventerreinen als verouderd bestempelen.

Vaak weten we niet wat ondernemers eigenlijk zien als verouderd en/of problematisch. Het zijn toch vaak publiek geïnspireerde lijstjes.

- Door de THB wordt gesteld dat de beperkte betrokkenheid van private partijen bij de bedrijventerreinenmarkt een van de oorzaken is van de gebrekkige kwaliteit en veroudering van bedrijventerreinen. *Pasmans* (hoofdstuk 6) heeft zich de vraag gesteld in welke mate er sprake is van private betrokkenheid op bedrijventerreinen en of er regionaal⁴⁵ sprake is van verschillen. Het onderzoek van *Pasmans* toont aan dat er inderdaad sprake is van regionale verschillen. We zien een gemiddeld relatief grote mate van private betrokkenheid in regio's met een hoog bruto binnenlands product en hoge verkoopprijzen van bouwgrond op bedrijventerreinen. Verder is er sprake van een relatief grote mate van private betrokkenheid op bedrijventerreinen met hoge vastgoedwaarden en, opvallend genoeg, bedrijventerreinen waar sprake is van veroudering en een relatief slechte bereikbaarheid. Men lijkt te kiezen voor de bovenkant en onderkant van de productlevenscyclus van neergaande bedrijventerreinen. Tevens is duidelijk dat in groeiregio's op een andere meer private manier gedacht kan worden aan funding van ontwikkelingsfondsen, terwijl in krimpregio's de rol van de overheid van groter belang is.
- Bij de kwaliteit van bedrijventerreinen denken we vaak ook aan de zorgvuldigheid (of juist onzorgvuldigheid) van het ruimtegebruik op een terrein. In het hoofdstuk van *Louw* (hoofdstuk 8) wordt de vraag gesteld in hoeverre er sprake is van efficiënt ruimtegebruik op bedrijventerreinen. *Louw* laat

met behulp van statistisch onderzoek zien dat er sprake is van aanzienlijke regionale verschillen in ruimteproductiviteit. Deze verschillen kunnen grotendeels worden verklaard door verschillen tussen die regio's in verstedelijkingsgraad, het aandeel van de industrie in werkgelegenheid en vraag-aanbodverhoudingen. Op grond van deze bevindingen komt *Louw* tot de conclusie dat in regio's met een hoge ruimteproductiviteit efficiënter met de ruimte wordt omgegaan.

- *Knoben, Weterings en Van Amsterdam* (hoofdstuk 13) verkennen het belang van bedrijventerreinen voor werkgelegenheidsontwikkeling en het stimuleren van werkgelegenheidsgroei. Drie aannames worden onderzocht: (1) de mate waarin bedrijven zich vestigen op bedrijventerreinen die zich ook elders zouden kunnen vestigen; (2) de mate waarin nieuwe bedrijventerreinen werkgelegenheidsgroei genereren; en (3) de mate waarin de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen leidt tot de veroudering van bestaande terreinen. Uit hun onderzoek blijkt:
 - dat er inderdaad sprake is van een veranderende samenstelling van werkgelegenheid op bedrijventerreinen;
 - dat de werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen hoger is dan op andere locaties;
 - dat veel verhuizende werkgelegenheid zich vestigt op een 'oud' bedrijventerrein en dat het daarom te kort door de bocht is om te veronderstellen dat de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen zou leiden tot een versnelde veroudering van bestaande terreinen.

Bedrijventerreinen zijn dus nog steeds locaties waar ruimte is om te ondernemen en te floreren. Dit wordt bij alle doemdenken over lelijke blokkendooslocaties nog wel eens genegeerd.

2 Is de gekozen aanpak 'verstandig'? Was er ook een alternatieve aanpak mogelijk geweest?

- In het Nederlandse ruimtelijke-orderingsbeleid wordt traditioneel vaak gekozen voor een aanpak gebaseerd op *marktregulering* (de overheid stuurt middels voorwaardelijke verboden) en *marktstimulering* (de overheid doet het zelf of stimuleert door middel van subsidieverstrekking). De mogelijkheid van *marktstructurering* (het vaststellen van regels die de vrijwillige interactie tussen particulieren structureren) krijgt veel minder aandacht, maar biedt soms – ook bij de aanpak van problematiek op bedrijventerreinen – een goed alternatief (*Needham, Van der Krabben en Ploegmakers*; hoofdstuk 2).
- In lijn met het voorgaande punt doen *Van der Krabben en Buitelaar* (hoofdstuk 3) enkele suggesties voor het veranderen van de 'systeemfouten' in de huidige marktordering voor bedrijventerreinen: 1) het internaliseren van ongeprijsde negatieve externe effecten, bijvoorbeeld met behulp van een vaste 'herontwikkelingsbijdrage'; 2) voorwaarden opleggen aan de kwaliteit van bedrijventerreinen door eisen op te nemen met betrekking tot de minimale kwaliteit op bedrijventerreinen (nationaal ruimtelijk beleid); 3) gemeenten beperkingen opleggen met betrekking tot het ontwikkelen van en aanbieden van bouwgrond op bedrijventerreinen; en 4) vergroten en professionaliseren van de markt voor commercieel bedrijfsvastgoed, onder meer

door negatieve externe effecten in andere segmenten te beprizen (maatregel 1), de transparantie van deze markt te verbeteren en de (door)verhuurmogelijkheden te verbeteren.

- *Beekmans* (hoofdstuk 4) toont met statistisch onderzoek aan dat maatregelen gericht op het veranderen van de samenstelling van de bedrijvigheid op een bedrijventerrein en het verbeteren van de bereikbaarheid van bedrijventerreinen kan bijdragen aan het 'versterken' van de vastgoedwaarden. Daarmee kan veroudering mogelijk worden tegengegaan.
- *Olden* (hoofdstuk 9) stelt dat, tegen de achtergrond van de beleidsmatig hoge prioriteit voor herstructurering, het beleid voor bedrijventerreinen slecht onderbouwd is. De ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen zijn te eenzijdig gericht op de uitbreidingsvraag. Van de vervangingsvraag, die van belang is voor de herstructureringsopgave, zijn alleen globale schattingen beschikbaar op basis van te onttrekken bedrijventerreinen. Door het ontbreken van marktonderzoek is er bovendien weinig inzicht in het programma van eisen dat ondernemers stellen aan hun huisvesting. En omdat ook de kwaliteit van de bestaande huisvesting weinig aandacht krijgt is het niet mogelijk te bepalen of de geraamde vraag naar bedrijventerreinen is onder te brengen in de bestaande voorraad bedrijfspanden. De Taskforce benadrukte het belang van duidelijke en transparante data. Hier is nog een opgave. Zonder heldere facts en figures is het lastig regionaal te werken aan noodzakelijke verduurzaming en betere en minder kostbare balans tussen vraag en aanbod.

- *Van Dinteren* (hoofdstuk 10) draagt argumenten aan waarom het verstandig zou zijn de grondprijzen op bedrijventerreinen te verhogen: 1) er is sprake van hogere inkomsten voor de gemeente; 2) het stemt gevestigde ondernemers tot nadenken over de noodzaak van een verplaatsing; 3) het gaat veroudering van bedrijventerreinen tegen, omdat er extra middelen voor het beheer van terreinen beschikbaar komen; 4) de extra inkomsten kunnen worden gebruikt voor de revitalisering van bestaande terreinen.

3 Wat zijn de effecten van het gevoerde beleid tot nu toe?

- In het onderzoek van *Ploegmakers* (hoofdstuk 5) staat de vraag centraal in hoeverre de beoogde effecten van de herstructurering van bedrijventerreinen, zoals deze worden verwoord in gemeentelijke masterplannen, daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Zijn onderzoek wijst uit dat herstructurering een verwaarloosbaar effect heeft op de groei van werkgelegenheid, het aantal bedrijven, vastgoedwaardes en de intensiteit van het ruimtegebruik. In feite had herstructurering alleen enig effect op de sectorsamenstelling van de bedrijventerreinen. Dit is, vanuit een beleidsperspectief beschouwd, natuurlijk een zorgelijke conclusie. Bij de nieuwe provinciale bedrijventerreinenprogramma's is het zaak hier rekening mee te houden.
- *Ploegmakers* komt met enkele mogelijke verklaringen voor het beperkte economische effect van herstructurering: 1) er zijn enkele problemen met het uitgevoerde statistische onderzoek; 2) misschien hebben gemeenten voorrang gegeven aan doelstellingen met betrekking tot ruimtelijke en/of milieukwaliteit, in plaats van

economische doelstellingen; 3) wellicht is het herstructureringsbeleid gewoon niet goed uitgevoerd (omdat het vooral gericht is geweest op het benutten van 'politieke' kansen); 4) het herstructureringsbeleid is gebaseerd op onjuiste veronderstellingen.

- *Louw* (hoofdstuk 8) concludeert in zijn onderzoek naar ruimtegebruik op bedrijventerreinen (in de periode 1995-2003) dat de ruimteproductiviteit is gestegen en dat de efficiëntie van het ruimtegebruik is toegenomen. Hij stelt echter dat het maar zeer de vraag is of de overheid direct op het ruimtegebruik van bedrijven kan sturen. Hij verwijst hierbij ook naar het gebruik van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Het is volgens hem de vraag of toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking wel zal leiden tot het meest efficiënte ruimtegebruik van de schaarse ruimte.
- *De Vor* (hoofdstuk 11) heeft, met behulp van statistisch onderzoek, geanalyseerd wat de omvang en de aard zijn van mogelijke positieve en negatieve externe effecten die gepaard gaan met de ruimtelijke concentratie van economische activiteit op bedrijventerreinen. Hij concludeert: 1) dat van het concentreren van bedrijven op bedrijventerreinen in economische termen geen positief structurerend effect mag worden verwacht; en 2) dat bedrijventerreinen lokaal negatieve effecten hebben op de prijzen van woningen die in de nabijheid van bedrijventerreinen liggen. Indirect onderbouwt dit de steeds bredere roep om functiemenging en multifunctionele gebiedsontwikkeling.

4 Wat zijn de thema's en innovaties voor de komende jaren?⁴⁶

- *Kooij* (hoofdstuk 7) heeft onderzoek gedaan naar het fenomeen van de campusontwikkelingen in Nederland, dat in de afgelopen jaren erg veel aandacht heeft gekregen in het bedrijventerreinenbeleid. Hij heeft zich daarbij onder meer de vraag gesteld hoe het denken over en het beleid ten aanzien van campusontwikkeling zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld – van soms het min of meer toevallig vrijkomen van grond en vastgoed op bedrijventerreinen in het bezit van grote bedrijven, zoals Philips (Eindhoven) en DSM (Geleen), tot een belangrijke pijler onder het ruimtelijk-economisch beleid in regio's.
- *Olden* (hoofdstuk 9) stelt op basis van de conclusies die hij hierboven trekt dat de basis onder de Ladder voor Duurzame Verstedelijking niet op orde is. Noch de eerste trede, noch de tweede trede is afdoende onderbouwd. Hierdoor blijft er in de praktijk te veel nadruk liggen op de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. De planningsopgave dient nog veel meer te liggen op de vernieuwing van de bestaande voorraad.
- *Van Dinteren* (hoofdstuk 10) draagt thema's aan voor de in 2014 nieuw gekozen gemeentebesturen: 1) verminder of temporeiseer het aanbod op regionaal schaalniveau; 2) maak regionale afspraken over de te hanteren methodiek voor het vaststellen van grondprijzen; en 3) stel op regionaal niveau een segmentatie van bedrijventerreinen vast en houd dit zo eenvoudig mogelijk.
- *De Vor* (hoofdstuk 11) doet enkele suggesties hoe beleidsmatig kan worden omgegaan met positieve en negatieve externe effecten verbonden aan bedrijventerreinen: 1) veel beleid met betrekking tot bedrijventerreinen stuurt op specialisatie (bijvoorbeeld campusontwikkeling); subsidiëring van bedrijven uit een bepaalde sector om deze te verlokken tot vestiging op een bepaald thematisch terrein lijkt echter inefficiënt; 2) goed parkmanagement kan een cruciale rol spelen bij het verbinden van verschillende belangen op een bedrijventerrein en het uiteindelijk beperken van negatieve uitstralingseffecten; 3) inzicht in het effect van bedrijventerreinen op huizenprijzen biedt aanknopingspunten voor het inschatten van de maatschappelijke kosten en baten van de transformatie van een locatie.
- *Bugge* (hoofdstuk 12) stelt dat besluitvorming over de herstructurering van bedrijventerreinen niet altijd zorgvuldig verloopt en doet in zijn hoofdstuk voorstellen voor verbetering. Hij stelt dat er geen sprake kan zijn van een uniforme aanpak van verouderingsproblemen op verschillende bedrijventerreinen; er is een toenemende behoefte aan situatieafhankelijke strategieën waarbij een verschuiving optreedt van eenmalige (vaak vooral fysieke) grootschalige ingrepen naar continu doorlopende verbeterprocessen. Dit is in lijn met de opkomende meer kleinschalige en organische manier van gebiedsontwikkeling.
- Op basis van de conclusies van hun onderzoek komen *Knoben*, *Weterings* en *Van Amsterdam* (hoofdstuk 13) tot een drietal 'beleidsimplicaties': 1) er zijn bedrijven waar traditioneel bedrijventerreinen niet voor bestemd zijn (bijv. ziekenhuizen, detailhandel), maar die daar toch het meest op hun plek lijken te zijn; 2) het aanleggen van

nieuwe bedrijventerreinen leidt niet tot een toestroom van bedrijven van buiten de gemeente; de vraag vanuit de bestaande bedrijvigheid moet daarom als leidraad worden genomen bij behoefteramingen; en 3) bedrijven verhuizen niet massaal van een 'oud' naar een 'jong' terrein. Beleid dat bedrijven zou beletten in hun mobiliteit heeft dan ook negatieve consequenties voor het bedrijf en daarmee ook voor de werkgelegenheid in de regio.

- Een van de belangrijkste conclusies van de THB was dat de ruimtelijke regie op regionaal niveau bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid te wensen overhield. Inmiddels is er veel gebeurd. *Van Geffen, Geuting, De Kort en Van der Molen* (hoofdstuk 14) schetsen de belangrijkste leerervaringen met regionale samenwerkingen: 1) vind een groot gezamenlijk belang; 2) sluit regionaal bedrijventerreinenbeleid aan bij een succesvolle en bestaande regiostructuur; 3) werken op subregionaal niveau versnelt het besluitvormingsproces aanzienlijk en vergroot de kans op succes; 4) geef succesvolle bestuurders de kans om veranderingen door te voeren; 5) de provincie moet stimuleren en prikkels uitdelen; 6) wees realistisch over samenwerking; 7) verbind belangen van grote en kleine gemeenten in een regio; 8) een fris en aantrekkelijk proces is belangrijk; 9) voeg een financiële paragraaf toe aan de regionale bedrijventerreinenagenda; 10) ontwikkel segmentoverstijgende regionale vastgoedprogrammering.
- *Pasmans en Pen* (hoofdstuk 15) rapporteren over de resultaten tot nu toe van de zogenaamde verzakelijingsstrategieën die in een aantal regio's ten aanzien van bedrijventerreinen zijn ingezet. Zij constateren:

1) dat de vertaalslag van het beleid gericht op de professionalisering van de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen vaak moeizaam verloopt; en 2) dat er te licht gedacht wordt over de noodzakelijke cultuurverandering bij zowel publieke als private partijen, waarbij de vastgoedcrisis uiteraard niet geholpen heeft. Toch komen zij tot de conclusie dat er wel een toekomst is voor verzakelijking, onder de voorwaarde dat gemeenten hun rol heroverwegen, dat er een grotere rol komt voor bovenlokale ontwikkelingsbedrijven en dat eigenaren en ondernemers meer hun verantwoordelijkheid voor eigen vastgoed nemen.

- *Föllings* (hoofdstuk 16) stelt dat innovatie en kennis als productiefactoren voor bedrijven steeds belangrijker zijn geworden, terwijl vastgoed als productiefactor aan belang heeft ingeboet. Toch zijn er ook genoeg voorbeelden van ruimtelijke concentraties van bedrijven op bedrijventerreinen, vaak georganiseerd rondom grotere bedrijven, waar 'kenniscirculatie nieuwe stijl' succesvol verloopt. Föllings concludeert dat het proactief beheer van bedrijventerreinen steeds belangrijker wordt. Dat heeft niet alleen betrekking op de fysieke gesteldheid van het terrein, maar ook op de samenstelling van bedrijven in het licht van kenniscirculatie. Ook hier wordt gewezen op het belang van parkmanagement en wederzijdse samenwerking.
- *Schuur* (hoofdstuk 17) onderzoekt in zijn hoofdstuk het investeringsbeleid van gemeenten. Hij richt zich op de onderbouwing van investeringsbeslissingen van bedrijventerreinen en op de vraag hoe de besluitvorming in de toekomst beter kan. Schuur komt tot een maatschappelijk afwe-

gingskader waarbij het draait om vier vragen: 1) in welke mate is de veroudering van een bedrijventerrein een probleem; 2) wat zijn de positieve en negatieve maatschappelijke effecten van de herstructurering; 3) waar, bij wie en wanneer slaan die effecten neer; en 4) is herstructurering nodig en is dit een overheidstaak?

- *Wesselink* (hoofdstuk 18) concludeert ten slotte, aan de hand van enkele korte impressies van buitenlandse ervaringen met bedrijventerreinen, dat we in Nederland te kampen hebben met een maatschappelijk probleem, namelijk dat we ons land in een sneltreinvaart hebben volgelegd met bedrijventerreinen waar geen behoefte aan is. Hij stelt dat er behoefte is aan een nieuwe visie op (bestaande) bedrijven-terreinen: het flexibele bedrijventerrein. Hoe flexibeler hoe beter. Wie wendbaar is overleeft. Geef ondernemers de ruimte om hun productie razendsnel aan te passen aan de grillen van de markt. Bedrijventerreinen moeten die groei faciliteren.

19.3 Lessen voor de toekomst

We stellen ons de vraag, nu het beleid is vernieuwd en nu we al deze nieuwe kennis hebben, hoe de beleids- en onderzoeksagenda bedrijventerreinen voor de toekomst eruitziet. Kunnen we tevreden zijn over de huidige marktuitkomsten? Moet de marktordening nog verder aangepast worden? Is het beleid voldoende effectief? We doen vijf suggesties.

1 Pak systeemfouten in de marktordening aan

Stel dat de economie fors aantrekt en de behoefte van bedrijven aan ruimte op bedrijventerreinen eveneens weer toeneemt: zouden gemeenten nu dan anders reageren op

die vraag dan in het verleden? We denken van niet! Niet in de laatste plaats omdat veel gemeenten nog met ruime voorraden bedrijfsgrond zitten waarvan ze graag – om financiële redenen – af willen. Maar het heeft ook te maken met de hierboven besproken systeemfouten in de marktordening voor dit grond- en vastgoedmarktsegment. Wat het uitgevoerde onderzoek geleerd heeft is dat het nuttig is – niet alleen voor de bedrijventerreinenmarkt, maar ook voor andere vastgoedmarktsegmenten – om een verband te leggen tussen marktuitkomsten en marktordening, voordat de overheid besluit te interveniëren. Voor de ruimtelijke ordening is de boodschap dat ‘sleutelen’ aan marktordening soms effectiever kan zijn dan direct teruggrijpen naar min of meer traditionele interventies, zoals subsidies en ruimtelijk (restrictief) beleid. Zoals gezegd, dit geldt ook voor beleid en interventies in andere vastgoedmarkten. Recent onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving komt met een vergelijkbare conclusie met betrekking tot commerciële vastgoedmarkten (Buitelaar et al., 2013).

259

2 Aandacht voor eigenaar-gebruikers bedrijfstvastgoed en investeerders

Er is nauwelijks of geen aandacht voor de eigenaar-gebruikers van bedrijfstvastgoed en/of de commerciële investeerders in bedrijfstvastgoed. Een verklaring hiervoor is dat dit nauwelijks onderzocht is (met uitzondering van onderzoek naar bouwinvesteringen door Ploegmakers en Beekmans) Als gevolg hiervan zijn het investeringsgedrag en de locatiekeuzen van bedrijven in feite nog steeds een black box. We weten niet goed wat die eigenaar-gebruikers en commerciële investeerders beweegt om al dan niet te investeren op een bedrijventerrein of om bijvoorbeeld te verhuizen naar een nieuw bedrijventerrein. Is dat erg? Ja, we denken van wel. Het merendeel

van de investeringen op een bedrijventerrein wordt gedaan door eigenaar-gebruikers (in productie, grond en gebouwen) Bovendien zouden we graag zien dat commerciële partijen meer gaan investeren op bedrijventerreinen. Wil je die investeringen als overheid beïnvloeden, dan is samenwerking met die bedrijven en inzicht in hun investeringsgedrag belangrijk. Dit is een oproep zowel aan bestuurders en beleidsmakers als aan onderzoekers.

3 Verminder betrokkenheid van gemeenten bij ontwikkeling van bedrijventerreinen

Het blijft een intrigerende vraag wat er zou gebeuren als gemeenten zouden stoppen met het actief ontwikkelen van bedrijventerreinen. Nemen marktpartijen dan de rol van gemeenten over? Kunnen die marktpartijen een beter product leveren? En zijn gemeenten dan beter in staat om hun ruimtelijk-economische beleid uit te voeren? Indien men het zou willen, zou het best kunnen. Het betekent dat gemeenten de gronden op bedrijventerreinen die ze nog in bezit hebben gaan afstoten en dat ze geen nieuwe gronden meer gaan verwerven. Probleem is dat we niet weten wat de gevolgen zijn, in financiële zin voor de gemeente zelf en in ruimtelijk-economische zin voor (toekomstige) bedrijven die zich willen vestigen. Te overwegen valt om hier in enkele gemeenten of regio's mee te gaan experimenteren.

4 Aandacht voor sociaal-economisch belang van bedrijventerreinen

Het uitgevoerde onderzoek is vooral gebaseerd op een ruimtelijk-economische kijk op bedrijventerreinen. Dit terwijl het sociaal-economisch belang van terreinen groot is; er zijn immers veel mensen werkzaam. Diverse auteurs in dit boek tonen aan dat een substantieel aantal banen is gevestigd op bedrijven-

terreinen. Bedrijventerreinen kennen ook vaak een relatieve oververtegenwoordiging van lager en middelbaar geschoold werk en zeker ook kwetsbaar werk. Van oudsher bieden bedrijventerreinen ondernemers letterlijk en figuurlijk ruimte om te ondernemen en te groeien. Zeker meer industrieel en ambachtelijk werk gedijt hier. We bevelen aan om daar beleidsmatig meer aandacht aan te besteden, bijvoorbeeld in relatie tot de nieuwe Participatiewet. In samenwerking met lokale en regionale bedrijven zal er de komende jaren veel aandacht zijn voor banen die zich concentreren op bedrijventerreinen. Het herstructureren en onderhouden van de terreinen zal dus hoog op de agenda blijven staan.

5 Andere aanpak voor 'stadsvernieuwing' noodzakelijk

We kunnen ons niet goed voorstellen dat het Rijk – in een context waarin het grootste deel van het ruimtelijk beleid gedecentraliseerd is naar provincies, regio's en gemeenten – opnieuw zou kiezen voor de top-downbenadering waarvoor in 2008 werd gekozen onder invloed van de THB. En toch zijn we er zeker van dat zich ook in de toekomst ruimtelijke opgaven met betrekking tot veroudering in stedelijk en in landelijk gebied blijven voordoen, op bedrijventerreinen maar ook op andere typen locaties. Revitalisering en invoering van parkmanagement is prima, maar op termijn waarschijnlijk niet voldoende. Het lijkt op dit moment niet waarschijnlijk dat het Rijk opnieuw – voor welke ruimtelijke opgave dan ook – zo diep in de buidel zal tasten en honderden miljoenen euro's beschikbaar stelt.

Deze vijf punten leiden tot het inzicht dat *smart governance* wenselijk is. Grofweg zien we vier richtingen waarin die smart governance zich kan begeven, grotendeels in lijn

met de aandachtspunten die we hierboven hebben aangestipt:

- 1 Niets doen; accepteer dat ruimtelijke veroudering en verrommeling erbij horen. In veel gevallen hoeft dat ook niet zo erg te zijn. Indien je bij een verouderd bedrijventerrein op een in potentie aantrekkelijke locatie tien jaar langer wacht met ingrijpen, doet zich misschien wel vanzelf een kans op transformatie voor (bijvoorbeeld omdat de vastgoedwaarden verder zijn afgenomen).
- 2 Repareer enkele van de systeemfouten die we hiervoor hebben genoemd, bijvoorbeeld door marktverstoringen door gemeenten te verminderen of door negatieve externe effecten van het handelen van bedrijven te beprizen (bijvoorbeeld via consistente toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking of het instellen van een 'verwijderingsbijdrage').
- 3 Stop als overheid met het actief zelf ontwikkelen van bedrijventerreinen, door gronden die nog in bezit zijn te verkopen aan derden en zelf geen nieuwe gronden ten behoeve van bedrijventerreinen te verwerven. Provincies en gemeenten beperken zich dan tot het zorgdragen voor voldoende plancapaciteit.
- 4 Zet publiek geld op een 'slimmere' manier in, niet als subsidie voor het opknappen van bedrijventerreinen maar als kapitaal waarmee op risico, maar wel met een fatsoenlijke rendementsverwachting, 'meegeïnvesteerd' kan worden samen met bedrijven en andere kapitaalverschaffers, om investeringen los te trekken die anders niet plaats zouden vinden. Dit draagt bij aan verzakelijking van het beleidsterrein. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen

hebben de afgelopen jaren bijvoorbeeld veel ervaring opgedaan met fondsvorming op regionaal niveau.

Deze publicatie laat zien dat er de afgelopen jaren veel onderzoek is gedaan naar de herstructurering en verzakelijking van bedrijventerreinen. De komende jaren blijft de leegstand van bedrijventerreinen, maar ook van kantoren, winkels en (maatschappelijk) vastgoed hoog op de politieke agenda staan. Op basis van verschillende onderzoeken hebben we een aantal lessen geformuleerd voor beleidsmakers, bestuurders en politici. Ook zijn er vervolgvragen voor nieuw onderzoek geadresseerd die de komende tijd een antwoord verdienen. De dikte van dit boek laat zien dat het herstructureren van bedrijventerreinen geen eenvoudige opgave is. De economische crisis laat zien dat de toekomst zich niet laat voorspellen. Toch kent de (her)ontwikkelingsopgave – of het nu om bedrijventerreinen, kantoren, winkels of leegstaande basisscholen gaat – een vergelijkbare complexiteit van betrokken partijen, conflicterende belangen en ingewikkelde financieringsconstructies. Gemeenten en regio's die hier slim op in kunnen spelen zullen een streepje voor hebben. Hierbij moet niet worden vergeten – of we het nou leuk of mooi vinden of niet – dat vanwege het economisch belang (banen, duidelijkheid voor gevestigd bedrijfsleven en ruimte voor zwaardere en meer ambachtelijke bedrijven) van bedrijventerreinen er met ups en downs altijd aandacht voor deze gebieden zal zijn. Grootste verandering is de veranderende rol van de overheid en de meer zakelijke kijk en grotere rol van ondernemers en vastgoedeigenaren gecombineerd met een afnemende vraag naar nieuwe terreinen en focus op de waarde van bestaande terreinen.

⁴⁵ Op Corop-niveau.

⁴⁶ We spreken bewust van 'de komende jaren', omdat dit boek duidelijk heeft aangetoond dat we rond bedrijventerreinen nauwelijks in staat zijn de toekomst te voorspellen.