



PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.:	
Ingek.:	09 DEC 2009
AFDELING	
TE BEH. DOOR:	
DWS:	G.AFD.:

FRIENDS OF THE EARTH NETHERLANDS

POSTBUS 19199

1000 GD AMSTERDAM

T 020 6262 620 · F 020 5507 310

SERVICE@MILIEUDEFENSIE.NL

WWW.MILIEUDEFENSIE.NL

REKENINGNUMMER 18650

Betreft: Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020

Aan

- de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mw Cramer
- de minister van Economische Zaken, mw Van der Hoeven
- de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mw Ter Horst
- het bestuur van het Interprovinciaal Overleg, t.a.v. de heer Rietkerk
- het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, t.a.v. de heer Bleker

Amsterdam, 4 december 2009

Geachte dames en heren,

Eind november 2009 heeft u het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 ondertekend. Milieudefensie juicht de ondertekening toe en wil u graag zijn commentaar op het Convenant doen toekomen.

Milieudefensie zet zich al jarenlang in voor zorgvuldiger ruimtegebruik van bedrijventerreinen. Het is veel burgers immers een doorn in het oog dat veel bestaande bedrijventerreinen er inefficiënt gebruikt en verloederd bij liggen, terwijl elders landschap wordt opgeofferd voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Onder het motto 'Spaar het landschap, recycle de ruimte' voeren wij campagne voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en tegen de aanleg van nieuwe.

Milieudefensie is verheugd dat de politiek dit signaal uit de samenleving heeft verstaan en dat het rijksbeleid inzake bedrijventerreinen drastisch is veranderd. Minder hoge ruimteramingen (volgens het Transatlantic Market scenario), toepassen van de SER-ladder (eerst bestaande ruimte benutten, voordat uitbreiding aan de orde is), regionale samenwerking (niet ieder voor zich) en prioriteit voor herstructurering van bedrijventerreinen zijn de nieuwe speerpunten in het beleid.

Het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 geeft handen en voeten aan de uitvoering van de door het rijk overgenomen adviezen van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (de commissie-Noordanus) ambitie om de herstructureringsopgave te versnellen. Milieudefensie is blij dat de drie overheidslagen zich willen committeren aan zorgvuldiger ruimtegebruik voor bedrijventerreinen.

Milieudefensie maakt zich echter ook zorgen. Zorgen omdat het Convenant zwakke elementen bevat,

die ertoe kunnen leiden dat de gewenste inhaalslag van herstructurering onvoldoende van de grond zal komen. Deze zorg lichten wij hieronder verder toe.

1. De planningsopgave is veel te hoog.

Volgens Bijlage 2 van het Convenant kan er tussen 2010 en 2020 11.015 hectare netto nieuw bedrijventerrein worden aangelegd (volgens artikel 4 lid a is de planningsopgave 10.965). Dat is 1.001 ha per jaar. Dat is 14% meer dan er sinds het einde van de jaren zeventig jaarlijks gemiddeld is uitgegeven (878 ha p/j).

Realisatie van deze planningsopgave betekent dat er in de komende periode niet minder, maar méér hectaren bedrijventerrein op de markt zullen komen. Het al ruime aanbod aan bouwrijpe grond zal hierdoor alleen maar verder toenemen.

Een vergelijkbare rekensom kan worden gemaakt voor de diverse provincies. Bijvoorbeeld kan de provincie Noord-Holland volgens het Convenant in de komende periode van elf jaar 1.293 ha nieuw bedrijventerrein aanleggen d.w.z. 117 ha per jaar, terwijl het historisch gemiddelde over de afgelopen tien jaar op een uitgifte van 100 ha per jaar lag (en 65 ha in 2008).

In bijgevoegd rapport van onderzoeksbureau Stogo Onderzoek + Advies, getiteld 'Commentaar op het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020', wordt uiteengezet hoe deze veel te hoge planningsopgave tot stand is gekomen.

Milieudefensie vreest dat de veel te hoge planningsopgave leidt tot een veel te royaal aanbod van nieuw bedrijventerreinen, zodat de prikkel voor gemeenten en provincies om tot (het vaak ingewikkelde en dure proces van) herstructurering van bestaande terreinen over te gaan, wordt weggenomen. **Milieudefensie dringt er bij u op aan bij de uitvoering van het Convenant uit te gaan van een lagere, realistische planningsopgave.**

2. De regionale planning is onvoldoende gegarandeerd.

De teksten in het Convenant over regionale samenwerking en planning zijn erg vrijblijvend. Daarmee dreigt het gevaar dat deze regionale samenwerking onvoldoende van de grond komt, dat gemeenten met belangstelling kennis nemen van de mogelijkheden en voornemens van buurgemeenten maar verder hun eigen gang gaan. Een dergelijke vrijblijvendheid zal leiden tot onnodige aantasting van het landschap door aanleg van nieuwe terreinen en tot stagnatie van de herstructureringsoperatie.

Milieudefensie stelt u voor scherpere afspraken over regionale samenwerking te maken. De regionale samenwerking moet niet alleen afspraken op de lange termijn betreffen, maar ook de fasering op korte en middellange termijn, verhoging van grondprijzen, regionale uitgiftebeleid en regionale financiering van de herstructureringsopgave (verevening). Ook hier kan neerwaartse bijstelling van de planningsopgave stimulerend werken. Zolang er voor iedere gemeente voldoende ruimte is om nieuwe bedrijventerreinen op de markt te brengen, is er weinig aanleiding tot niet-vrijblijvende regionale samenwerking.

Een samenhangende planning die zowel aandacht besteedt aan de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen als aan de herstructureringsopgave is belangrijk aandachtspunt bij de regionale samenwerking. In het Convenant is onvoldoende vastgelegd dat het provinciale herstructureringsprogramma onderdeel dient te zijn van een integrale provinciale bedrijventerreinvisie. Ook moet helder worden afgesproken hoe de SER-ladder wordt toegepast en hoe gemeenten in bestemmingsplannen die de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen mogelijk maken, moeten motiveren en onderbouwen met actueel marktonderzoek naar de behoefte van de ruimtevraag.

Milieudefensie heeft bureau Stogo Onderzoek + Advies gevraagd het Convenant aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Deze beschouwing voegen wij als bijlage toe aan deze brief. De hoofdconclusie van Stogo luidt (p.6) *'De in het convenant vastgelegd afspraken zullen onvoldoende bijdragen aan de voorwaarden die de THB [Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen] heeft geformuleerd voor het met succes versnellen van de herstructureringsopgave. De afspraken zullen er waarschijnlijk toe leiden dat provincies en gemeenten in het beleid voor bedrijventerreinen accent blijven leggen op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en dat de uitvoering van de herstructureringsopgave ook in de komende tien jaar niet goed van de grond zal komen.'*

Dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers!

Milieudefensie roept u op de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen actief ter hand te nemen en intensief met elkaar samen te werken. Eerste doel is om voor 1 april 2010 als provincies en gemeenten gezamenlijk een provinciaal herstructureringsprogramma te formuleren. De Handreiking van de Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (de commissie-Jorritsma) kan daarbij als een nuttige inspiratiebron dienen.

Wij hopen dat uw actieve inzet ertoe leidt, dat de concluderende voorspelling uit het Stogo-rapport niet uitkomt.

Hoogachtend,



Klaas Breunissen
themacoördinator ruimte en landschap Milieudefensie

Bijlage:

Stogo Onderzoek + Advies, Commentaar op het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, Nieuwegein, september 2009

CC:

- Tweede Kamercommissie EZ, VROM en BZK
- Secretariaten IPO en VNG
- GS-sen en PS-sen van de twaalf provincies

Commentaar op het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020

Uitgave

STOGO onderzoek + advies

Postbus 691

3430 AR Nieuwegein

030-2334342

info@stogo.nl

www.stogo.nl

Opdrachtgever

Milieudefensie

Auteurs

Han Olden

Datum

September 2009

Versie

Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Conclusies	6
3	De raming van de vraag naar bedrijventerreinen	8
4	Regionale planning onder regie van de provincies	14

1 Inleiding

De ministers van VROM en Economische Zaken hebben in juni 2009 overeenstemming bereikt met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) over de aanpak van het beleid voor bedrijventerreinen. Het principe-akkoord is vastgelegd in het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020'. Dit convenant geeft uitvoering aan het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) dat was gericht op het versnellen van de herstructureringsopgave. Naast het wegwerken van de huidige achterstand bij het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen door middel van economische stadsvernieuwing is een strakke regionale planning onder regie van de provincies een belangrijk onderdeel van het advies. Dit moet het overaanbod aan bouwrijpe grond op bedrijventerreinen reduceren en leiden tot hogere grondprijzen. Volgens de THB zijn dit remmende factoren bij de herstructurering van bedrijventerreinen. Toepassing van de zogenaamde SER-ladder is één van de instrumenten om het overaanbod aan bouwrijpe grond te reduceren. De SER-ladder is een denkkader waarbij de te ontwikkelen ruimtelijke capaciteit op nieuwe bedrijventerreinen wordt afgewogen tegen de capaciteit die beschikbaar kan komen door intensiveren en herstructureren van bestaande bedrijventerreinen.

Aanleiding voor het advies van de THB was de herijking van het nationale beleid voor bedrijventerreinen in 2007. Hierbij hebben de ministers van VROM en Economische Zaken aangegeven het beleid nadrukkelijker te richten op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik. De Vereniging Milieudefensie onderschrijft de hoofdlijnen van het nieuwe beleid voor bedrijventerreinen. Milieudefensie maakt zich echter zorgen over de uitvoering van het convenant. Onzeker is of de afspraken in het convenant wel zullen bijdragen aan de door de THB geformuleerde voorwaarden voor de versnelling van de herstructureringsopgave. Daarom zijn naar de mening van Milieudefensie op onderdelen van het convenant verbeteringen nodig. Aan Stogo Onderzoek + Advies heeft zij gevraagd een korte kernachtige notitie te schrijven met concrete aanbevelingen voor verbeteringen. De bevindingen van Stogo treft u hierbij aan. In paragraaf 2 zijn de belangrijkste conclusies opgenomen. Een toelichting op de conclusies is te vinden in de paragrafen 3 en 4. Hierin komen de belangrijkste verbeterpunten aan de orde. Die verbeterpunten hebben betrekking op de omvang van de planningsopgave en op de beoogde regionale planning, die moet plaatsvinden onder regie van de provincies.

2 Conclusies

De in het convenant vastgelegde afspraken zullen onvoldoende bijdragen aan de voorwaarden die de THB heeft geformuleerd voor het met succes versnellen van de herstructureringsopgave. De afspraken zullen er waarschijnlijk toe leiden dat provincies en gemeenten in het beleid voor bedrijventerreinen accent blijven leggen op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en dat de uitvoering van de herstructureringsopgave ook in de komende tien jaar niet goed van de grond zal komen. Hiervoor zijn de volgende argumenten aan te voeren.

1. De in het convenant opgenomen planningsopgave zal geen bijdrage leveren aan de door de THB noodzakelijk geachte reductie van het aanbod aan bouwrijpe grond.¹ Realisatie van deze planningsopgave zal eerder leiden tot meer dan tot minder aanbod aan bouwrijpe grond. Om de planningsopgave te laten aansluiten bij de doelstellingen van het convenant is een forse neerwaartse bijstelling nodig. Het verdient aanbeveling deze bijstelling te baseren op een nieuwe raming met als ingangsdatum 1-1-2010. De raming dient aan de volgende eisen te voldoen:

- geen extra ruimte beschikbaar stellen na 2010 om de in de periode voor 2010 bij de planningsopgave achterblijvende ontwikkeling te compenseren (1.045 hectare minder uitbreidingsvraag);
- doorrekenen van de effecten van beleidsconforme veronderstellingen over de menging van wonen en werken en over de intensiteit van het ruimtegebruik (bij de huidige ramingen 4.040 à 6.540 hectare minder uitbreidingsvraag);
- geen uitzondering maken voor specifieke bedrijventerreinen, omdat deze deel uitmaken van het (potentiële) aanbod dat beschikbaar is (geen ruimte bieden om circa 300 hectare extra te ontwikkelen boven op de afgesproken planningsopgave);

Stogo schat de uitbreidingsvraag voor de periode 2010 t/m 2020 vooralsnog indicatief op 1.600 à 4.100 hectare. Er is vooralsnog geen aanleiding de vervangingsvraag van 1.830 hectare bij te stellen. De totale planningsopgave zou daarmee uitkomen op 3.430 à 5.930 hectare. Omdat nog niet zeker is in hoeverre en op welke termijn er vraag naar nieuwe bedrijventerreinen ontstaat als gevolg van transformatie, verdient het aanbeveling de op de vervangingsvraag gebaseerde planningsopgave te koppelen aan het in artikel 8 opgenomen systeem van monitoring.

2. De veronderstelling in het convenant dat reductie van het aanbod aan bouwrijpe grond tot stand komt via een strakke regionale planning onder regie van de provincies vindt tot nu toe geen steun in de huidige planningspraktijk van provincies en gemeenten. Deze is niet gericht op het beoogde planningsprincipe 'maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen'. De huidige planningspraktijk is eerder te karakteriseren als 'maximaal reserveren; ruim aanleggen' Om het

¹ In Artikel 4 lid a van het convenant is als planningsopgave 10.965 hectare genoemd. Bijlage 2, waarin ook de provinciale planningsopgave is opgenomen, hanteert 11.015 hectare. Ambtelijk heeft het ministerie van VROM aangegeven dat het laatste cijfer het juiste is.

overaanbod aan bouwrijpe grond te kunnen terugdringen, is een fundamenteel andere aanpak nodig van de planning en programmering van bedrijventerreinen. Het convenant geeft hieraan onvoldoende invulling door de vrijblijvende formuleringen over regionale samenwerking en door het accent op de planningsopgave voor de lange termijn. Een complicerende factor hierbij is dat op nationaal niveau zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik onvoldoende is geoperationaliseerd. Stogo beveelt daarom de volgende aanpassingen in het convenant aan:

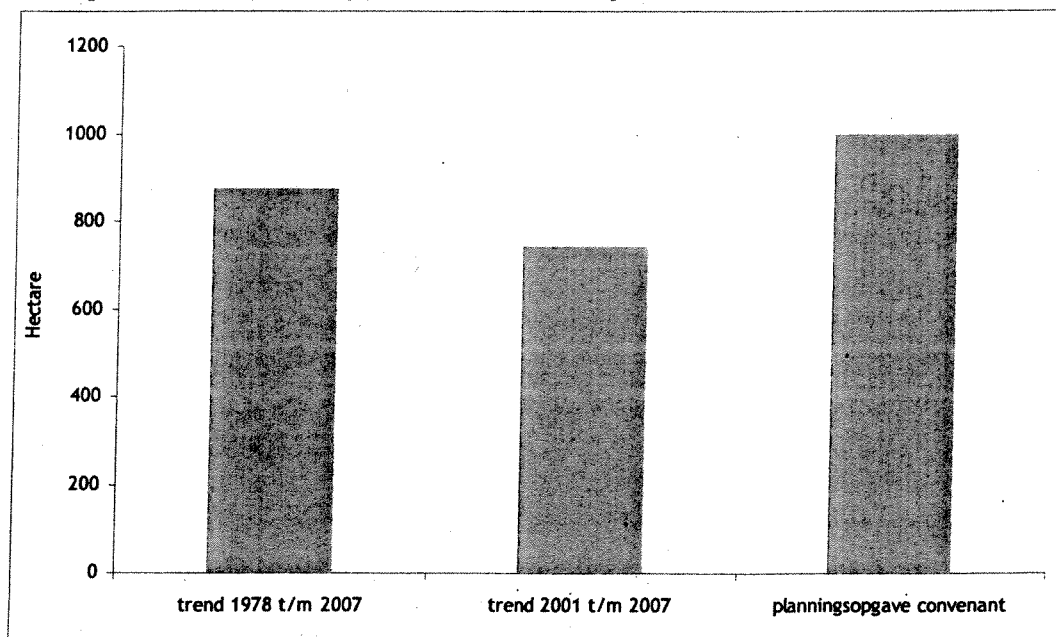
- Het is noodzakelijk in een nieuw artikel afspraken vast te leggen over de wijze waarop het principe 'naar behoefte aanleggen' invulling krijgt. Hierbij gaat het om:
 - de noodzakelijke onderbouwing van bestemmingsplannen door middel van marktonderzoek, dat inzicht geeft in de actuele vraag naar bedrijventerreinen;
 - het vastleggen van de motivatievereiste voor bestemmingsplannen als provinciaal belang in de provinciale verordeningen;
 - de stappen die de provincies nemen als bestemmingsplannen niet voldoen aan de motivatievereiste.
- Om te vrijblijvende regionale samenwerking te voorkomen, dient in artikel 3 van het convenant te worden vastgelegd op welke onderdelen van het beleid gemeenten geacht worden regionaal samen te werken. Behalve om het maken van afspraken over de lange termijn, gaat het in ieder geval om afspraken over:
 - de fasering op de korte en op de middellange termijn;
 - verhoging van de regionale grondprijzen;
 - regionaal uitgiftebeleid;
 - regionale financiering van de herstructureringsopgave door middel van verevening, dan wel door het oprichten van een regionaal grondbedrijf.Tevens verdient het aanbeveling vast te leggen wat de consequenties zijn, als gemeenten de regionale samenwerking onvoldoende invulling geven.
- Om te komen tot een afstemming van de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen en de herstructureringsopgave moet in artikel 5 van het convenant worden vastgelegd dat het provinciale herstructureringsprogramma deel uitmaakt van een integrale bedrijventerreinvisie. In bijlage 4 van het convenant dient bij de aan een herstructureringsprogramma te stellen eisen te worden opgenomen dat de consequenties van de herstructurering voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen inzichtelijk is gemaakt.
- Omdat het beleid gericht op efficiënt en zorgvuldig ruimtegebruik verder te operationaliseren niet afdoende is uitgewerkt, is het gewenst dit in de bijlage 5 van het convenant te operationaliseren. Hierbij dient tevens de inhoud van de motivatievereiste voor bestemmingsplannen te worden geconcretiseerd, waaronder de eisen waaraan toepassing van de SER-ladder in het kader van bestemmingsplanprocedures moet voldoen.

3 De raming van de vraag naar bedrijventerreinen

Veel ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen

Op basis van het Transatlantic Market (TM-)scenario is in het convenant afgesproken dat de landelijke planningsopgave voor de periode 2010 t/m 2020 (exclusief zeehavens) 11.015 hectare netto bedraagt. Deze planningsopgave is verdeeld per provincie. De planningsopgave bestaat uit een uitbreidingsvraag van 9.185 hectare en een vervangingsvraag van 1.830 hectare.² Door niet meer uit te gaan van het Global Economy Scenario (GE-)scenario is de landelijke planningsopgave met 2.500 hectare verlaagd. Deze beperkte reductie zal echter niet leiden tot het terugdringen van het aanbod aan bouwrijpe grond. In historisch perspectief is de planningsopgave nog altijd onwaarschijnlijk hoog.

Figuur 1: Jaarlijkse uitgifte Convenant Bedrijventerreinen en historische trend



Bron: Convenant Bedrijventerreinen; IBIS

Realisatie van de planningsopgave uit het convenant zou ruimte bieden voor een gemiddelde jaarlijkse uitgifte (exclusief zeehavens) van 1.001 hectare. Dit is 14% meer dan het langjarige gemiddelde over de periode 1976 t/m 2007 volgens de registratie van IBIS. Ten opzichte van de in de periode 2001 t/m 2007 gerealiseerde uitgifte biedt het convenant zelfs 35% meer ruimte (figuur 1). Dit betekent dat op basis van de afspraken in het convenant eerder meer dan minder grond bouwrijp zal worden

² De in het convenant opgenomen gegevens over het areaal bedrijventerrein hebben steeds betrekking op de netto oppervlakte. Dit is de voor uitgifte aan bedrijven beschikbare oppervlakte. Door de aanwezigheid van infrastructuur, groenvoorzieningen e.d. is de feitelijke oppervlakte van bedrijventerreinen gemiddeld 30% groter.

gemaakt. Het is zeer de vraag of die grond nog wel zal worden opgenomen. Als gevolg van economische structuurveranderingen zal de vraag naar bedrijventerreinen van de bedrijventerreinbehoevende bedrijfsklassen (industrie, bouw, groothandel, reparatiebedrijven en transport) in het komende decennium afnemen. De verwachting is zelfs dat de industrie grond zal teruggeven.

Dat het convenant nog veel ruimte biedt voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen heeft twee oorzaken. Het convenant compenseert de in de periode 2001 t/m 2009 bij de planningsopgave achterblijvende ontwikkeling. Het convenant raamt meer vervangingsvraag dan tot nu was geschat.

Achterblijven niet compenseren

In de eerste plaats is de uitbreidingsvraag afgeleid uit de oorspronkelijke ramingen die het Centraal Planbureau (CPB) heeft gemaakt met de Bedrijfslocatiemonitor (BLM). Volgens de ramingen van het CPB met het TM-scenario zal het areaal uitgegeven bedrijventerrein tussen 1 januari 2001 en 1 januari 2021 toenemen met 14.800 hectare. Dit is gemiddeld 740 hectare per jaar (tabel 1). Volgens de schattingen die ten grondslag liggen aan het convenant zal hiervan tussen 1 januari 2001 en januari 2010 5.615 hectare (624 hectare per jaar) worden gerealiseerd.³ Ten opzichte van de raming betekent dit op 1 januari 2010 een achterstand van 1.045 hectare. Volgens de berekeningen in het convenant wordt deze achterstand na 1 januari 2010 ingehaald. Ten opzichte van de oorspronkelijke raming volgens het TM-scenario betekent dit een extra planningsopgave van 1.045 hectare. Gemiddeld bedraagt de uitbreidingsvraag hierdoor 835 hectare per jaar. Dit is 13% meer dan de gemiddelde jaarlijkse uitbreidingsvraag volgens het TM-scenario (740 hectare per jaar). De ruimte die het convenant vanaf 2010 beschikbaar stelt, is door deze berekeningswijze uiteindelijk nauwelijks minder dan er volgens de oorspronkelijke berekeningen met het GE-scenario beschikbaar zou zijn (865 hectare uitbreidingsvraag per jaar).

Tabel 1: Uitbreidingsvraag volgens Convenant Bedrijventerreinen vergeleken met de oorspronkelijke raming volgens TM-scenario

Periode	BLM-TM	Convenant	verschil	Uitgifte /jaar
2001 t/m 2020	14.800	14.800		740
2001 t/m 2009	6.660	5.615	-1.045	624
2010 t/m 2020	8.140	9.185	+1.045	835

In het convenant is de geschatte uitbreidingsvraag in periode 2001 t/m 2009 uitgangspunt voor de planningsopgave in de periode 2010 t/m 2020.

Bron: CPB; Convenant Bedrijventerreinen

Tegen de achtergrond van het beoogde terugdringen van het aanbod aan bouwrijpe grond, is dit echter geen passende berekeningswijze. Omdat er volgens de THB al een overaanbod aan bouwrijpe grond is, is er geen aanleiding de achterblijvende ontwikkeling in de periode voor 2010 te compenseren. Dit zou alleen maar leiden tot

³ Het gaat hier om een schatting, omdat de gegevens over 2008 en 2009 niet bekend zijn.

extra aanbod aan bouwrijpe grond. Het verdient daarom aanbeveling het convenant te baseren op een nieuwe raming met 2010 als uitgangspunt.

Vervangingsvraag monitoren

In de tweede plaats valt de vervangingsvraag in het convenant aanzienlijk hoger uit dan het CPB heeft geschat. Op basis van de trend in de jaren negentig heeft het CPB voor de periode 2001 t/m 2020 een vervangingsvraag geraamd van 1.400 hectare (gemiddeld 70 hectare per jaar). Het convenant gaat echter op basis van opgaven van de provincies uit van een vervangingsvraag van 1.830 hectare in de periode 2010 t/m 2020 (166 hectare per jaar). Als ervan uit wordt gegaan dat de vervangingsvraag gelijkmatig over de jaren is verdeeld, zit er per saldo 1.060 hectare meer vervangingsvraag in de planningsopgave. Op zich is de veronderstelling dat extra vervangingsvraag zal optreden juist in het licht van de voorgenomen versnelling van de herstructureringsopgave. Een bijstelling van het convenant op dit punt is daarom vooralsnog niet aan de orde. Van de in het convenant opgenomen transformatieplannen is echter niet duidelijk of deze uitvoerbaar zijn en op welke termijn uitvoering zal plaatsvinden. Evenmin is al duidelijk in hoeverre de transformatie zal leiden tot vraag naar nieuwe bedrijventerreinen. Waarschijnlijk zal een deel van de uit te plaatsen bedrijven geen ruimte-vraag genereren, bijvoorbeeld omdat de desbetreffende ondernemers het bedrijf beëindigen. Ook is denkbaar dat zij de activiteiten in het kader van een reorganisatie elders in de onderneming onderbrengen.

Omdat nog onzeker is of de vervangingsvraag volledig zal worden gerealiseerd, verdient het aanbeveling dit deel van de planningsopgave expliciet als aandachtspunt op te nemen in het in artikel 8 van het convenant vastgelegde systeem van monitoring. Behalve de voortgang van de transformatie dient de uit de transformatie voortkomende vraag naar ruimte hierbij aandachtspunt zijn.

Beleidsconform ramen

Methodisch zijn voorts kanttekeningen te plaatsen bij de ramingen die ten grondslag liggen aan het convenant. Om herstructurering te stimuleren, wordt de planningsopgave verlaagd door uit te gaan van een scenario van gematigde economische groei. In het licht van de doelstellingen van het herijkte beleid voor bedrijventerreinen verdient het echter aanbeveling de effecten van het beleid gericht op efficiënt en zorgvuldig ruimtegebruik door te rekenen. Het is verbazingwekkend dat dit nog niet is gebeurd. De ramingen van het CPB, die de basis vormen voor de planningsopgave in het convenant, gaan uit van voortzetting van het beleid uit het verleden. Dit betekent een voortgaande ontmenging van wonen en werken en een toenemend ruimtebeslag per werkzame persoon. Beide veronderstellingen verklaren voor 80% de ruimte-vraag in het TM-scenario. In hun brief over de herijking van het nationale beleid voor bedrijventerreinen richten de ministers van VROM en Economische Zaken zich op het doorbreken van deze trends. Dit betekent dat de ramingen in het convenant niet consistent zijn met het te voeren beleid. Eerder is dit ook al aan de orde geweest in het rapport *"Is er wel vraag naar nieuwe bedrijventerreinen?"*, dat Stago onderzoek + advies en TU-Delft in 2005 hebben opgesteld. Uit dit rapport kan worden afgeleid dat beleidsconforme ramingen volgens het GE-scenario tot aanzienlijk meer reductie in de uitbreidingsvraag leiden dan ramingen volgens het TM-scenario die uitgaan van voortzetting van het beleid uit het verleden.

Om het effect te schatten van de beleidsconforme veronderstellingen heeft Stogo gebruik gemaakt van de door het CPB in 2005 berekende effecten die de veronderstellingen over werkgelegenheidsgroei (20%), locatietypevoorkeur (50%) en terreinquotiënt (30%) in het TM-scenario hebben op de geraamde uitbreidingsvraag (zie tabel 5.3 pag. 70 van de BLM). Hierbij is een bandbreedte verondersteld waarvan de ondergrens bestaat uit de ruimte die nodig is voor de werkgelegenheidsgroei (20% van de geraamde vraag) en de bovengrens uit de ruimte die nodig is voor de werkgelegenheidsgroei en de veronderstelde dynamiek in het terreinquotiënt (50% van de geraamde vraag). Dit betekent een reductie van 50 à 80% ten opzichte van de 8.140 hectare die volgens de huidige ramingen nodig zouden zijn volgens het TM-scenario.⁴ De bandbreedte is aangehouden, omdat de drie factoren onderling samenhangen. Hiermee kan de uitbreidingsvraag voor de periode 2010 t/m 2020 indicatief worden geschat op 1.600 à 4.100 hectare. Inclusief de vervangingsvraag van 1.830 hectare zou de planningsopgave voor die periode dan neerkomen op 3.430 à 5.930 hectare. Per 1-1-2008 was het aanbod aan bouwrijpe grond en aan harde plancapaciteit in bestemmingsplannen volgens het nationale informatiesysteem al ruim voldoende om deze planningsopgave op te vangen, zelfs als rekening wordt gehouden met de in het convenant veronderstelde uitgifte in 2008 en 2009. Om het aanbod aan bouwrijpe grond terug te brengen, zal daarom eerder het reduceren van harde plancapaciteit nodig zijn, dan het aanvullen van harde plancapaciteit.

Specifieke bedrijventerreinen niet uitzonderen

Volgens de toelichting in bijlage 3 zijn vier bedrijventerreinen buiten de planningsopgave gelaten. Het gaat om Het Klooster in Nieuwegein, Gaasperwaard in Vianen, Logistiek Park Moerdijk en het Agro & Food Cluster (AFC) Dinteloord. Dit betekent dat er buiten de afgesproken planningsopgave ruimte is voor de ontwikkeling van nog eens 300 hectare extra bedrijventerrein. Methodisch is deze gang van zaken onjuist. De planningsopgave heeft betrekking op de uitbreidingsvraag en op de vervangingsvraag. De vier bedrijventerreinen maken deel uit van het (potentiële) aanbod om deze vraag op te vangen.

Wat betreft de argumentatie is bij twee bedrijventerreinen in de provincie Utrecht aangegeven dat deze voor 2010 gerealiseerd zouden zijn. Het feit dat een bedrijventerrein is gerealiseerd, is in dit kader niet van belang. Gerealiseerde bedrijventerreinen waarvan de grond in 2010 nog niet is uitgegeven, tellen mee in het na 2010 beschikbare aanbod. Gezien de stand van zaken bij de uitgifte (recent gestart of moet nog starten) is het niet erg waarschijnlijk dat beide bedrijventerreinen voor 2010 volledig zijn uitgegeven.

Voor de twee Brabantse bedrijventerreinen is het bijzondere karakter als motief opgevoerd. In beide gevallen gaat het echter om bedrijventerreinen die (grotendeels) voorzien in de vraag van Brabantse bedrijven. Het feit dat de bedrijventerreinen zijn gericht op een specifiek thema, is geen argument om ze buiten de planningsopgave te houden.

⁴ Hierbij is een evenredige verdeling van de uitbreidingsvraag over de jaren verondersteld. Voor de periode 2001 t/m 2020 bedraagt de uitbreidingsvraag volgens het TM-scenario 14.800 hectare. In de periode 2010 t/m 2020 is dit dan 11/20 van 14.800 hectare (8.140 hectare).

Gezien ook de doelstelling van het convenant verdient het aanbeveling de vier bedrijventerreinen onder de planningsopgave te laten vallen en de opmerkingen onder Utrecht en Noord-Brabant bij de tabel in bijlage 3 te schrappen.
Provinciale planningsopgave niet betrouwbaar

Vergelijking van de in het convenant berekende uitbreidingsvraag per provincie met de door het CPB in 2005 berekende uitbreidingsvraag volgens het TM-scenario laat zien dat de consequenties van het convenant voor de provincies sterk verschillen. (tabel 2). De twee uitersten zijn Zeeland waar de geraamde uitbreidingsvraag 36% lager ligt en Noord-Holland waar deze 46% hoger ligt. Deze verschillen zijn te groot om als acceptabel uitgangspunt voor het provinciaal beleid te kunnen dienen. Zonder inzicht in de achterliggende berekeningen is geen oordeel te geven over de verschillen. Het verdient daarom aanbeveling om in het kader van een nieuwe raming ook een nieuwe raming te maken van de planningsopgave per provincie.

Tabel 2: Uitbreidingsvraag 2010 t/m 2020 per provincie

	BLM TM ^a	Convenant	Vershil Abs	%
Drenthe	479	515	36	8%
Flevoland	537	697	160	30%
Friesland	725	740	15	2%
Gelderland	996	717	-279	-28%
Groningen	531	598	67	13%
Limburg	886	819	-67	-8%
Noord-Holland	796	1.163	367	46%
Noord-Brabant	1.656	1.516	-140	-8%
Overijssel	861	1.119	258	30%
Utrecht	259	249	-10	-4%
Zeeland	317	202	-115	-36%
Zuid-Holland	744	850	106	14%
Totaal	8.787	9.185	398	5%

^a De berekende uitbreidingsvraag volgens de BLM-TM is gebaseerd op een evenredige verdeling over de jaren. Het totaal van de provinciale uitbreidingsvraag (8.787 hectare) valt hoger uit dan de uit de nationale ramingen afgeleide uitbreidingsvraag van 8.140 hectare. De oorzaak hiervan is dat de provinciale uitbreidingsvraag is berekend voor de periode 2004 t/m 2020 en de nationale uitbreidingsvraag voor de periode 2001 t/m 2020. Omdat de gerealiseerde uitbreiding van het areaal bedrijventerrein in 2001 t/m 2003 achterbleef bij de geraamde uitbreidingsvraag, is dit bij het berekenen van de provinciale uitbreidingsvraag na 2004 gecompenseerd.

Bron: BLM, Convenant Bedrijventerreinen

4 Regionale planning onder regie van de provincies

Uitvoering van het Convenant Bedrijventerreinen moet leiden tot een strakke regionale planning onder regie van de provincies, die invulling krijgt volgens het in de Nota Ruimte (2004) gehanteerde planningsprincipe 'maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen'. Om te voorkomen dat de maximale reservering automatisch wordt omgezet in bouwrijpe grond, is een fundamenteel andere aanpak nodig van de planning en programmering van bedrijventerreinen. In 2005 heeft het Ruimtelijk Planbureau hierop al gewezen in de publicatie 'De markt doorgrond'. De VROM-raad kwam in 2006 in haar advies over werklandschappen tot dezelfde conclusie. Het convenant geeft echter onvoldoende invulling aan de suggesties voor een nieuwe aanpak. Het wordt aan de lagere overheden overgelaten hieraan invulling te geven.

Ervaringen met de huidige planningspraktijk bij provincies en gemeenten leren echter dat tot nu toe geen sprake is van 'aanleg naar behoefte'. Gezien de nog altijd omvangrijke planningsopgave (paragraaf 3), is het beleid eerder te karakteriseren als 'maximaal reserveren; ruim aanleggen'. De belangrijke oorzaken hiervoor zijn:

- het nationale beleid gericht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik is niet geconcretiseerd;
- onduidelijk is wat het principe 'naar behoefte aanleggen' betekent;
- de provincies voeren onvoldoende regie over het beleid voor bedrijventerreinen;
- gemeenten zijn niet echt bereid tot het maken van regionale afspraken die verder gaan dan het vrijblijvend afstemmen van de planningsopgave op de lange termijn

Zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik operationaliseren

Noodzakelijk is dat het beleid gericht op zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik wordt geconcretiseerd in de toelichting op het convenant. Tevens is het nodig aan te geven aan welke eisen het planningsprincipe 'maximaal reserveren; naar behoefte aanleggen' moet voldoen. In dit verband kan worden verwezen naar de evaluatie van het herstructureringsbeleid door de Algemene Rekenkamer uit 2008. Hieruit komt naar voren dat het nationale beleid nog onvoldoende is uitgewerkt om het beoogde duurzame ruimtegebruik bij het (her)inrichten van bedrijventerreinen tot stand te brengen. Naar aanleiding van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening zou het Rijk afspraken maken met de provincies en met de gemeenten over het toepassen van duurzaam ruimtegebruik. Hierbij ging het onder meer om: toetsing door het Rijk van streekplannen en herstructureringsprogramma's; kwantificering van de doelstelling zuinig ruimtegebruik in het kader van de verstedelijkingsafspraken tussen het Rijk en de provincies; implementatie van de voorstellen van de interdepartementale werkgroep Intensivering ruimtegebruik bedrijventerreinen (2002); en toepassing van de kennis die is opgedaan met de regeling duurzame bedrijventerreinen die van toepassing was tussen 1999 en 2003. In haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat deze afspraken nooit zijn gemaakt. Aanleiding hiervoor was de decentrale planningsfilosofie uit de Nota Ruimte. Uitgaande van het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet' was het Rijk van mening dat zij zich terughoudend moest opstellen bij het geven van richtlijnen over ruimtegebruik. Tevens komt uit het onderzoek van de

Algemene Rekenkamer naar voren dat het principe van de SER-ladder niet eenduidig is uitgewerkt, waardoor verschillende interpretaties mogelijk zijn. Dit laatste wordt bevestigd door onderzoek dat het Planbureau voor de Leefomgeving in 2008 uitvoerde naar het gemeentelijke beleid voor bedrijventerreinen. Uit dit onderzoek blijkt dat vrijwel alle gemeenten het principe van de SER-ladder onderschrijven. Tot een reductie van de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen leidt dit vooralsnog echter niet. De overheersende opvatting bij gemeenten is dat intensivering van het ruimtegebruik op bestaande bedrijventerreinen en herstructurering van verouderde bedrijventerreinen geen substantiële bijdrage levert aan de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen. Deze opvatting is ook terug te vinden in bijlage 5 bij het convenant. Onderbouwd is de opvatting echter niet. Steeds wordt verwezen naar niet nader aangeduide praktijkervaringen elders. Ten slotte zijn volgens de Algemene Rekenkamer ook de richtlijnen voor ruimtereservering onvoldoende duidelijk.

Eisen aan bestemmingsplannen

Het verdient, gezien het voorafgaande, aanbeveling nadrukkelijk in het convenant vast te leggen dat het principe 'naar behoefte aanleggen' eisen stelt aan de onderbouwing van bestemmingsplannen. Bijlage 5 van het convenant, waarin een toelichting op de planning wordt gegeven, concentreert zich te sterk op de gewenste reservering op de lange termijn. Onduidelijk is echter waaraan programmering die is gericht op 'naar behoefte aanleggen' moet voldoen. Dat dit nodig is, blijkt ook uit het convenant dat het planningsprincipe verwoordt als "maximaal reserveren; uitgeven naar behoefte". Dit kan tot een fundamenteel andere aanpak leiden, omdat niet de aanleg wordt getoetst aan de behoefte, maar de uitgifte. Niet het terugdringen van het aanbod aan bouwrijpe grond, maar selectief uitgiftebeleid is dan de kern van de aanpak. Een dergelijke aanpak kan er gemakkelijk toe leiden dat het overaanbod aan bouwrijpe grond in stand blijft.

Tevens is het belangrijk dat het Convenant aangeeft aan welke eisen bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen moeten voldoen. Omdat provincies onder de nieuwe Wro, die van kracht is sinds 1 juli 2008, geen bestemmingsplannen meer toetsen, moeten de provincies dit borgen via het vastleggen van een motatievereiste voor bestemmingsplannen in de provinciale verordening. Het feit dat een locatie als strategische reservering voor de lange termijn is opgenomen in een provinciale structuurvisie moet als onvoldoende motivatie worden beschouwd. Het eerder genoemde planningsprincipe vraagt nadrukkelijk om een onderbouwing door middel van marktonderzoek dat inzicht geeft in de concrete vraag. Hierbij dient volgens het principe van de SER-ladder tevens onderzocht te zijn of uitbreiding ter plaatse mogelijk is, dan wel dat de bestaande voorraad bedrijfspanden ruimte biedt om de vraag te accommoderen.

Provinciale regie versterken

Onderzoek dat Royal Haskoning in 2007 uitvoerde in het kader van de herijking van het nationale beleid voor bedrijventerreinen laat zien dat de provincies nog geen echte regierol vervullen gericht op het terugbrengen van het overaanbod aan bouwrijpe grond. Het provinciale beleid is te karakteriseren als 'veel wortel en weinig stok'. Als het gaat om zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik leggen provincies de nadruk op

doorwerking van provinciaal beleid in gemeentelijke plannen. Een kritische toets van bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen aan de actuele vraag in de markt vond onder de oude WRO, die van kracht was tot 1 juli 2008, echter nauwelijks plaats. Provincies toetsten vooral op formele gronden. De feitelijke en te verwachten marktomstandigheden speelden nauwelijks een rol. De evaluatie van het beleid voor bedrijventerreinen, die de Noordelijke Rekenkamer recent uitvoerde in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe, bevestigt dit. Bij de onderbouwing van de plannen is niet in beeld gebracht of de ruimte op bestaande bedrijventerreinen in de regio optimaal is benut. Daar waar de restruimte wel in beeld is gebracht, hebben de betrokken gemeenten hieraan geen gevolgen verbonden door de omvang van het nieuwe bedrijventerrein neerwaarts bij stellen. Tegen de achtergrond van het eigen beleid dat is gericht op het stimuleren van duurzaam ruimtegebruik hadden de provincies hierover opmerkingen moeten maken. Dit is echter niet gebeurd. Het gevolg van deze werkwijze is dat de provincies volgens de Noordelijke Rekenkamer gemeentelijke plannen voor nieuwe bedrijventerreinen hebben goedgekeurd, die (deels) in strijd zijn met het provinciaal ruimtelijk beleid. Reden om de bestemmingsplannen toch goed te keuren waren in het verleden gemaakte bestuurlijk afspraken met de desbetreffende gemeenten.

Om te voorkomen dat in de toekomst bestemmingsplannen worden goedgekeurd die niet voldoen aan het principe 'naar behoefte aanleggen', verdient het aanbeveling dat provincies gebruik maken van hun bevoegdheden in de nieuwe Wro om de motivatievereiste alsnog te laten opnemen in bestemmingsplannen. Tevens verdient het aanbeveling hierover afspraken vast te leggen in het convenant. Belangrijk is in dit kader dat provincies de desbetreffende bestemmingsplannen niet alleen formeel beoordelen, maar ook inhoudelijk. Een goede borging en handhaving van de motivatievereiste is een cruciale voorwaarde voor het slagen van het principe 'naar behoefte aanleggen'.

Een knelpunt bij de regie is voorts dat van integrale provinciale bedrijventerreinen-programma's, waarin de aanleg voor nieuwe bedrijventerreinen is afgestemd op de herstructureringsopgave nog geen sprake is. Mede als gevolg van de hoge planningsopgave, ligt het accent nog altijd op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De herstructureringsopgave heeft wel aan betekenis gewonnen, maar de provinciale rol is toch vooral te karakteriseren als het aanjagen en faciliteren van gemeentelijke initiatieven. De provinciale herstructureringsprogramma's kunnen hierin verandering brengen. Belangrijk is wel dat de herstructureringsopgave wordt uitgewerkt in een integraal bedrijventerreinenprogramma, waarin de consequenties voor de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen zichtbaar zijn. Het verdient aanbeveling dit expliciet op te nemen in artikel 5 en in bijlage 4 van het convenant.

Regionale samenwerking minder vrijblijvend

Hoewel er inmiddels brede consensus bestaat over de noodzakelijke versterking van de intergemeentelijke samenwerking bij de planning van bedrijventerreinen, komt dit in de praktijk zeer moeizaam van de grond. Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving naar het gemeentelijke beleid voor bedrijventerreinen blijkt dat gemeenten elkaar vooral zien als concurrenten bij het werven van nieuwe bedrijven. Daarom willen gemeenten nog wel vrijblijvende afspraken maken over de strategische reservering op de lange termijn. Bindende afspraken over fasering op de korte en de

middellange termijn en over belangrijke aspecten voor de uitvoering als grondprijzen, uitgiftebeleid en financiering van de herstructureringsopgave, zijn niet erg populair. De afspraken over de strategische reservering zijn door de ruime planningsopgave eerder een optelsom van gemeentelijke ambities, dan het resultaat van een op regionaal niveau afgestemd programma. Als gemeenten afwijken van deze vrijblijvende afspraken, kunnen de regionale samenwerkingsorganen door een gebrek aan bevoegdheden nauwelijks corrigerend optreden.

Daarom is het niet reëel te verwachten dat de regionale planning vanzelf zal leiden tot een reductie van het aanbod aan bouwrijpe grond en tot een versnelling van de herstructureringsopgave. Hiervoor is een krachtige provinciale regie nodig. Uit de eerder genoemde onderzoeken van Royal Haskoning en de Noordelijke Rekenkamer blijkt dat de provinciale regie op dit punt nauwelijks effectief is. Het verdient daarom aanbeveling in artikel 3 van het convenant expliciet vast te leggen op welke onderdelen gemeenten geacht worden regionaal samen te werken en hoe provincies corrigerend kunnen optreden, als de regionale samenwerking niet van de grond komt. Behalve om het maken van afspraken over de lange termijn gaat het bij regionale samenwerking in ieder geval om afspraken over:

- de fasering op de korte en middellange termijn;
- verhoging van de regionale grondprijzen;
- regionaal uitgiftebeleid;
- regionale financiering van de herstructureringsopgave door middel van verevening, dan wel door het oprichten van een regionaal grondbedrijf.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Algemene Rekenkamer (2008), *Herstructurering van bedrijventerreinen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 760, nrs. 1-2, Sdu Uitgevers. 's-Gravenhage
- Dinteren J.H.J. van, A. Posthuma en L. Bruin (2007), *Regionaal bedrijventerreinenbeleid; een inventarisatie*, Royal Haskoning Nijmegen.
- Noordelijke Rekenkamer (2009a), *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Groningen*, Assen
- Noordelijke Rekenkamer (2009b), *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân*, Assen
- Noordelijke Rekenkamer (2009c), *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe*, Assen
- Nota Ruimte*; brief van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken, vergaderjaar 2007-2008 31200 XI 29 435 Nr 73
- Reyes, G, A. Weterings en H. Gordijn (2009), *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiden naar herstructureren*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Olden H. en E. Louw (2005), *Is er wel vraag naar nieuwe bedrijventerreinen?*, Utrecht, Delft.
- Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, *Kansen voor kwaliteit; een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*, Ministerie van VROM en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- VROM-raad (2006), *Werklandschappen; een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, Advies 053, OBT bv, Den Haag.