

BIJLAGE 1: TOELICHTING BIJ AFSPRAKENKADER

Het is voor de groei van de Nederlandse economie en daarmee voor het behoud van onze welvaartsstaat van groot belang dat er voldoende ruimte is voor bedrijvigheid. Tegelijkertijd moeten we er voor zorgen dat in ons land met de beschikbare ruimte zo zorgvuldig mogelijk wordt omgegaan. Dit laatste geldt in algemene zin door zo efficiënt mogelijk om te gaan met de reeds aanwezige en benutte ruimte voor bedrijvigheid en meer specifiek door bij de locatie van nieuwe terreinen een aantal kwaliteitseisen te stellen

In de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland tussen VROM, EZ, IPO en VNG is afgesproken gezamenlijk te komen tot afspraken over de hoofdlijnen van een nieuwe aanpak van het bedrijventerreinenbeleid. De afspraken zijn gericht op een realistische behoefte- en planning (afstemming vraag en aanbod), verbetering van de regionale afstemming, mogelijke versnelling van de herstructurering en aandacht voor de kwaliteit van bedrijventerreinen in brede zin. Onderdeel van deze afspraken is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden. Dit document is de inhoudelijke achtergrond bij de afspraken zoals die in het afsprakenkader zijn opgenomen.

De SER-ladder als planologisch beoordelingskader

Een zorgvuldig planning van bedrijventerreinen begint met de consequente toepassing van de SER-ladder. De SER-ladder voor bedrijventerreinen kent de volgende stappen¹:

1. Nut en noodzaak bepalen. Dit leggen we uit als de behoefte- en planning van iedere provincie, uitgesplitst per regio voor de komende 4 à 5 jaar. Bij de nut en noodzaak bepaling worden ook de beleidsmatige ambities van de provincie betrokken en de vraag van de markt. Deze worden vervolgens vertaald in de ruimtebehoefte, rekening houdend met de mogelijkheden van herstructurering en intensief ruimtegebruik.
2. In behoefte voorzien door herstructurering en door intensivering in bestaand bebouwd gebied.
3. In behoefte voorzien door nieuwe uitleg.

Bij het maken van structuurvisies en regionale plannen passen provincies en gemeenten de SER-ladder consequent toe. De SER-ladder is een instrument om zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Toepassing van de SER ladder houdt niet in dat pas met de aanleg van een eventueel nieuw terrein kan worden begonnen nadat de herstructureringopgave volledig is afgerond.

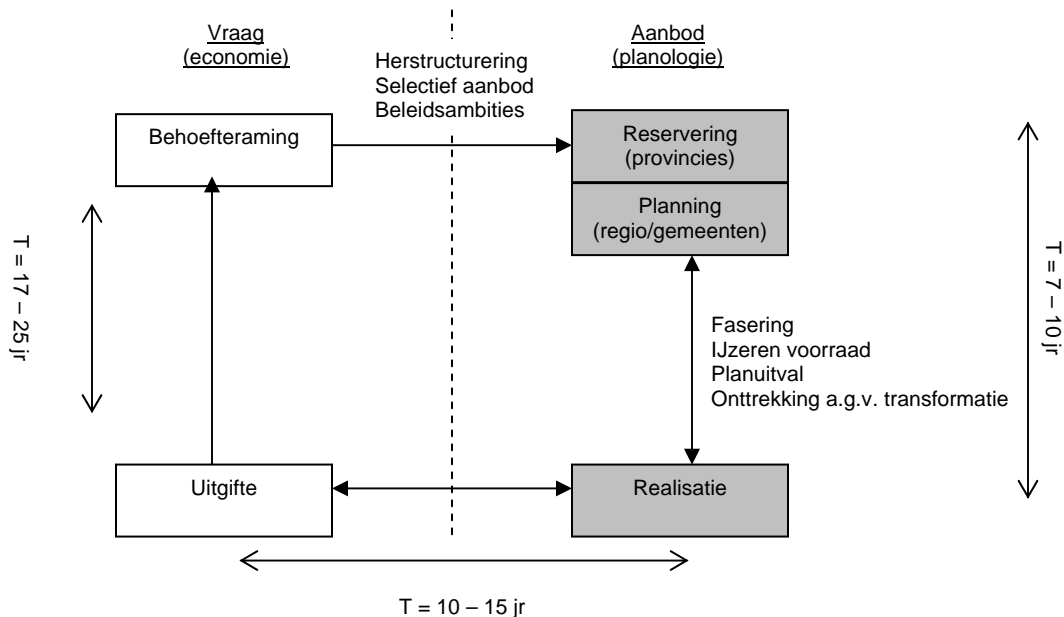
1 Behoefteteraming en planning

Behoefteteramingen zijn nodig om inzicht te krijgen in de toekomstige uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen voor de lange termijn. De daadwerkelijke aanleg van bedrijventerreinen op korte termijn vindt plaats op basis van vraag uit de markt. De verwachte economische en demografische ontwikkeling van Nederland zijn van invloed op deze vraag naar bedrijventerreinen. Voor het inschatten van de mogelijke economische ontwikkeling van Nederland worden de Welvaart- en Leefomgevingsscenario's (WLO) van het Centraal

¹ Conform de beleidsbrief "Agenda voor 2008 – 2009 herijking aanpak bedrijventerreinen" van de ministers van VROM en EZ aan de Tweede Kamer (nr. 29435), 7 december 2007.

Planbureau (CPB) gebruikt. Als afgeleide daarvan gebruikt het rijk op nationaal niveau de Bedrijfslocatiemonitor om de vraag naar bedrijventerreinen en zeehaventerreinen (en kantoren) voor Nederland en voor alle provincies te ramen.

In essentie is de cyclus van ramen tot uitgifte voor bedrijventerreinen de volgende:



Het behoefteramingscijfer is de geprognostiseerde uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen gegeven een aantal veronderstellingen. Het is autonoom en kan enkel worden “aangepast” door te kiezen voor een ander WLO-scenario, veranderingen in de uitgangspunten van het WLO-scenario zelf of veranderingen in het gebruikte model. De praktijk zal uitwijzen wat de daadwerkelijke ruimtevrage is.

Tegenover die vraag staat de aanbodkant. In structuurvisies vertalen provincies de behoefteraming in een ruimtelijke reservering voor nieuwe uitleg en een opgave voor herstructurering op regionale schaal. Vervolgens vertalen gemeenten deze nieuwe uitleg en herstructureringsopgave door in een regionale planning (planningscijfer). Het realisatiecijfer is een planologisch cijfer dat aangeeft hoe het staat met het realiseren van die planning. Onder “gerealiseerd” wordt hier verstaan de plannen die onherroepelijk zijn (in bestemmingsplannen). In de fase tussen realisatie en uitgifte worden de gronden bouwrijp gemaakt en de kavels op de markt gebracht. De daadwerkelijke vraag vanuit de markt komt tot uitdrukking in de uitgifte van terreinen (uitgiftecijfer).

Methodiek

De Bedrijfslocatiemonitor (BLM-model) is een model voor langetermijnramingen voor de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantoren. Dat gebeurt aan de hand van conjunctuurvrije langetermijnscenario's. Binnen het BLM-model zijn de locatietypevoorkeur en het terreinquotiënt belangrijke parameters. De locatietypevoorkeur is de verdeling van de werkgelegenheid over de verschillende locatietypen van de BLM. Een terreinquotiënt is gedefinieerd als het aantal vierkante meters kaveloppervlak of nettoterreinoppervlak per werknemer.

De spanning die wij op langere termijn gaan ervaren zit tussen een stabiliserende (en op termijn afnemende) beroepsbevolking, een groeiende economie en een economie die verandert in aard. Wat de consequentie is voor het gevraagde ruimtelijk beslag van deze ontwikkelingen, is daarmee ook een vraag die wij op korte termijn moeten oplossen.

Kwantiteit

De keuze die gemaakt moet worden is welk scenario wordt gebruikt om de geprognosticeerde uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen te bepalen. Provincies zullen gelet op de termijn van hun structuurvisies deze ramingen maken voor een periode van tenminste 10 jaar. In de beleidsbrief (d.d. 7 december 2007) van de ministers van VROM en EZ aan de Tweede Kamer is gekozen om landelijk als uitgangspunt te kiezen voor het Transatlantic Market (TM) scenario. Deze politieke keuze is gebaseerd op het landelijke beeld dat het gekozen adagium “maximaal reserveren, uitgeven naar behoefte” uit de Nota Ruimte niet optimaal werkt (onderzoek Royal Haskoning). Nog te vaak worden bedrijventerreinen gerealiseerd zonder goede regionale afstemming.

De keuze om op landelijk niveau te kiezen voor het TM-scenario betekent niet dat regionale verschillen niet mogen bestaan. Bij de vertaling van de landelijke behoefteraming op basis van het TM scenario naar provinciale behoefteramingen en regionale planning is maatwerk en flexibiliteit van belang, zodat provincies en gemeenten bij de realisatie van bedrijventerreinen adequaat kunnen inspelen op economische ontwikkelingen.

Wat kunnen overheden beïnvloeden?

Vraag naar en aanbod van bedrijventerreinen moeten in balans zijn. De ruimte die provincies reserveren in structuurvisies (en door gemeenten vertaald worden in regionale planningen) moet voldoende zijn om de geprognosticeerde vraag naar bedrijventerreinen op te vangen. Overheden willen met bedrijventerreinenbeleid om verschillende redenen invloed uitoefenen. Het bedrijventerreinenbeleid speelt in de volgende delen van de cyclus:

- **Van behoefteraming via reservering naar planning (→):** De geprognosticeerde vraag moet ruimtelijk gereserveerd worden door nieuwe locaties te zoeken of ruimte geboden worden door herstructurering van bestaande terreinen. In de provinciale structuurvisies maken provincies deze slag op hoofdlijnen. Vervolgens maken gemeenten op basis van deze structuurvisies, onder regie van de provincie, een regionale planning. Of en waar herstructurering een optie is wordt beïnvloed door de verwachte toekomstige marktvrage. De vraag die kan neerslaan op herstructureringslocaties door ruimtewinst zal echter beperkt zijn. Ook speerpunten van beleid kunnen van invloed zijn op de planning van de behoefte. Zo kunnen economisch speerpunten er toe leiden dat er gekozen wordt om voor bepaalde bedrijfstakken/clusters extra ruimte te creëren.
- **De planning en de realisatie (van (structuur)visie naar bestemmingsplan) (↔):** Dit is vooral het ruimtelijk beleid, de planologie. Gemeenten zorgen door het maken van bestemmingsplannen dat de regionale planning wordt gerealiseerd. Het beleid dat gevoerd wordt om de planning te halen (beschikbaarheid van een voorraad en alternatieven voor planuitval). Dit beleid kan een reden zijn om de realisatie van de planning in de tijd te schuiven. Andersom beïnvloedt de realisatie ook de planning. Als een deel van het bestaande aanbod

van bedrijventerreinen getransformeerd wordt naar andere functies, moet deze onttrekking (gedeeltelijk) gecompenseerd worden. Onttrekking verhoogt dus de planningsopgave.

Verschillende beleidskeuzes

Zoals aangegeven speelt het bedrijventerreinenbeleid zich af tussen de behoefteeraming en de planning en tussen de planning en de realisatie. In het bedrijventerreinenbeleid kunnen verschillende beleidskeuzes gemaakt worden op verschillende momenten in het schema.

Tussen de **behoefteeraming** en de **reservering/planning** zijn er de volgende mogelijke keuze(s):

1. Er kan ruimte gezocht worden op bestaande terreinen waardoor een deel van de geraamde vraag ingevuld wordt door herstructurering.
2. Er kan ruimte gevonden worden door nieuwe terreinen intensiever te gaan gebruiken (intensivering).
3. Er kan gekozen worden om specifiek (meer) ruimte te reserveren voor bepaalde sectoren (beleidsambities).
4. Er kan gekozen worden om (op regionale schaal) nieuwe terreinen aan te leggen.

Keuze 1 en 2 leiden ertoe dat de planningsopgave aan nieuwe terreinen minder kan zijn, terwijl keuze 3 en 4 leiden tot een hogere planningsopgave.

Nadat bepaald is hoeveel nieuwe ruimte te plannen, worden de beleidskeuzes gemaakt hoe deze planning te realiseren. De mogelijke beleidskeuzes tussen **planning** en **realisatie** zijn:

1. Gemeenten kunnen het omzetten van de planning in realisatie (onherroepelijke bestemmingsplannen) versnellen of vertragen. Hierdoor ontstaat meer of minder druk op de voorraad.
2. Planuitval kan een reden zijn om de fasering aan te passen, dan wel nieuwe locaties te onderzoeken.
3. Vanwege het "tijdsgat" tussen planning en realisatie kan het wenselijk zijn een bepaalde voorraad beschikbaar te hebben voor directe uitgifte. Nadeel hiervan is dat we hiermee de realisatie versnellen en mogelijk verhogen t.o.v. de geprognosticeerde vraag.
4. De voorraad bedrijventerrein kan afnemen door verouderde en/of onwenselijke locaties om te vormen naar andere functies (= onttrekking aan de voorraad).
5. Locaties die onttrokken worden aan de voorraad kunnen ergens anders (geheel of gedeeltelijk) gecompenseerd worden.

2 Ruimtwinst

Het behalen van ruimtwinst wordt vaker aangeduid als intensivering. Het is hier van belang om een onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe locaties.

- *Nieuwe locaties.* Hier gaat het om het kritisch kijken naar de bruto-netto verhouding van het plan. Is de ruimte die nu uitgeefbaar wordt gemaakt op het nieuwe bedrijventerreinen wel de meest maximale variant? Deze afwegingen kunnen op gespanne voet staan met landschappelijke inpassing, uitstraling van het terrein en de nagestreefde ruimtelijke kwaliteit van het terrein.
- *Bestaande locaties.* Bij het herstructureren van bestaande terrein kan er ruimtwinst geboekt worden. Door het aanpassen van de (interne) ontsluiting, herverkaveling en sloop kan er nieuwe ruimte ontstaan. Daarnaast kan door het aanpassen van bouwhoogtes, het stimuleren

van meerlaagsbouwen en het toestaan van functiemenging (bijv. productiehal gecombineerd met kantoor) ook ruimtewinst geboekt worden.

Ruimtewinst moet altijd nagestreeft worden maar blijkt in de praktijk niet altijd haalbaar. Nu is het vooral zaak door een mix van slimme nieuwe uitbreidingen aansluitend aan het bestaande terrein en herverkaveling de onrendabele kavels uitgeeftbaar te maken. Dit naast het stimuleren van meerlaagsbouwen en functiemenging.

3 Kwaliteit

De discussie rondom kwaliteit richt zich op drie soorten kwaliteit:

1. **Economische kwaliteit (=gebruikswaarde).** Hier gaat het om de vraag voor welke economische sectoren (bedrijfstakingen) er ruimte wordt gecreëerd en voor welke sectoren /clusters willen we extra ruimte reserveren?
2. **Ruimtelijke kwaliteit (=belevingswaarde).** Hier gaat het om de kwaliteit van het terrein (gedefinieerd in milieucategorieën, grootschalig/kleinschalig, specifieke clusters/segmenten en bebouwingsgraad) die wordt aangeboden als ook om de ruimtelijke kwaliteit van het terrein (beeldkwaliteit, inpassing in het landschap).
3. **Toekomstwaarde.** Dit bevat zowel economische als duurzaamheidscomponenten. Is het terrein ook toekomstvast?

De drie kwaliteiten hebben dus niet enkel invloed op de bestaande terreinen (veroudering) maar ook de nieuwe terreinen. Het aanbod aan bedrijventerreinen moet dus niet alleen aan ruimtelijke kwaliteitseisen voldoen, maar moeten ook passen bij de economische kwaliteit van de regio waarin ze gepland worden en toekomstvast zijn.

Om te toetsen hoe het staat met de kwaliteit van het bestaande aanbod van bedrijventerreinen zijn de volgende elementen van belang (indicatief):

1. Past de uitstraling van het terrein bij de bedrijven die op het terrein gevestigd zijn?
2. Zijn het terrein en alle individuele kavels goed ontsloten?
3. Past het terrein bij de omgeving waarin het ligt?
4. Is er sprake van conflicten met andere functies (natuur, ecologie, wonen)?
5. Past de bruto-netto verhouding bij de gewenste uitstraling?
6. Zijn er milieubeperkingen op het terrein?
7. Is het beheer op het terrein geregeld?
8. Zijn er onrendabele kavels op het terrein?
9. Is de bebouwingsgraad in verhouding met de gewenste uitstraling?

Om te toetsen hoe het staat met de kwaliteit van nieuwe bedrijventerreinen zijn de volgende elementen van belang (indicatief):

1. Sluit het terrein qua economische kwaliteit aan op de economische groeisectoren?
2. Ligt de geplande locatie op de juiste ruimtelijke locatie in de regio (aansluiting bestaand bebouwd gebied & natuurbelasting)?
3. Past de bruto-netto verhouding bij de gewenste uitstraling?
4. Is de bebouwingsgraad in verhouding met de gewenste uitstraling?
5. Zijn het terrein en alle individuele kavels goed ontsloten?
6. Is er sprake van een duurzame opzet van het terrein (water, ecologie)?

Een bruikbaar instrument voor deze kwaliteit is een uitgifteprotocol voor terreinen.

4 Herstructurering

Het bestaande aanbod van bedrijventerreinen van een goede kwaliteit houden is nodig om te zorgen dat de trek van oude terreinen naar nieuwe terreinen afneemt. Nog steeds is voor veel bedrijven het een betere optie om over te gaan tot nieuwbouw op een nieuwe locatie dan tot herstructurering van het oude gebouw op de bestaande kavel. Deze ontwikkeling zorgt voor leegstand en verloedering op oude bedrijventerreinen.

In het rapport van de Taskforce (her)Ontwikkeling is aandacht besteed aan maatregelen en instrumenten die moeten leiden tot een versnelling van de herstructurering en een stop op het verouderingsproces. Dit zijn onder andere:

1. Parkmanagement als maatregel om het proces van veroudering te remmen. Bedrijven en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk maken voor het bedrijventerrein wordt gezien als mogelijkheid om een rem te zetten op het verouderingsproces.
2. Strakere regionale planning. De markt voor bedrijventerreinen wordt nu nog te vaak gedreven vanuit gemeentelijke grond- en werkgelegenheidspolitiek. Dit leidt in sommige gevallen tot niet marktconforme grondprijzen en overaanbod van bedrijventerreinen.
3. Inzetten nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening instrumentarium als regionale schaal niet loopt. Dit meer als stok achter de deur dan als echte verplichtende maatregel.

Naast deze korte termijn maatregelen stelt de Taskforce ook voor om op de langere termijn te streven naar een verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt. Om dit te bereiken is echter wel nog een inhaalslag nodig om het bestaande verouderde aanbod op peil te krijgen. Hier ziet de Taskforce (her)Ontwikkeling een rol voor alle overheidslagen.