

Werken

- De groei van het areaal bedrijventerrein is in de komende periode lager dan in de afgelopen periode en herstructurering wordt steeds belangrijker.
- Verdere verdienstelijking van de economie verandert het karakter van het bedrijventerrein en de aard van de externe effecten. Door 'verkantoring' verbetert de uitstraling en nemen milieurisico's af, maar met de groei van het aantal werkers neemt de verkeersdruk toe.

Historie en beleid

Het thema werken omvat alle activiteiten buiten de landbouw, die productie en inkomen genereren en werkgelegenheid met zich meebrengen. Deze activiteiten verhogen in vele opzichten de welvaart, maar leggen daarbij beslag op de leefomgeving. Bedrijven hebben ruimte nodig: in de vorm van productiehallen, kantoren, showrooms en opslagruimte, maar ook voor infrastructuur en als reservering voor toekomstige uitbreidingen. Bovendien hebben bedrijfsvestigingen invloed op de leefbaarheid, de uitstraling en de veiligheid van hun directe omgeving.

De afgelopen decennia is het aantal bedrijventerreinen en hun areaal flink toegenomen. Bedrijven vestigen zich op bedrijventerreinen om uiteenlopende redenen. De belangrijkste daarvan zijn: voorkomen van milieuhinder, behoefte aan uitbreidingsruimte, meer uitstraling en verbetering van de bereikbaarheid. Ook de vraag naar kantoren is sterk gegroeid. Het totale bruto ruimtebeslag op formele bedrijfslocaties¹ was in 2001 zo'n 85.000 hectare; het ging om 110.000 hectare als we daar ook de niet-formele locaties bij optellen. De uitbreiding van de bedrijventerreinen van de afgelopen jaren is het gevolg van verschillende factoren die tegen elkaar inwerken. De eerste factor vormen de productiegroei en de werkgelegenheidsgroei die met de uitdijende economie gepaard gingen. Daarnaast 'verdienstelijkte' de economie: de dienstensector groeide het snelst en ook in de andere sectoren vond een verschuiving plaats van productieactiviteiten naar kantoorwerkzaamheden. Deze verdienstelijking manifesteerde zich onder meer in het uiterlijk van bedrijfsvestigingen en het aanzien van bedrijventerreinen. Door verdienstelijking is per werknemer bovendien minder grond nodig, omdat kantoorwerkzaamheden compacter en meer in hoogbouw plaatsvinden. Dit kon echter het effect van de economische groei en de trek naar bedrijventerreinen niet compenseren, zodat het ruimtebeslag per saldo toenam.

¹ Bedrijventerreinen van minimaal een hectare en kantoorlocaties. Deze noemen we 'formeel' omdat hiervoor in ruimtelijke plannen meestal ruimte wordt gereserveerd.

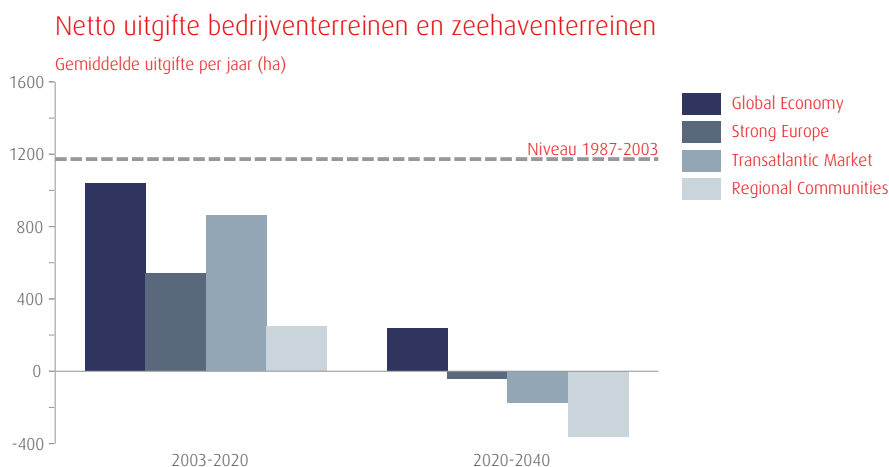
Uitgiftebeleid

Overheden zien het als hun taak om te voorzien in de ruimtebehoefte van het bedrijfsleven, omdat ze hier veel werkgelegenheid van verwachten. Vooral bij de aanleg en het beheer van bedrijventerreinen spelen overheden een grote rol. In hun ruimtelijke plannen wijzen zij tijdig nieuwe bedrijventerreinen aan die de hele vraag voor een lange periode moet opvangen. Vroeger was dit een taak van gemeenten, die door de aanleg van lokale terreinen met elkaar concurreerden. Sinds enkele jaren proberen provincies het aanbod regionaal te coördineren. De nationale overheid zal zich volgens de *Nota Ruimte* concentreren op een beperkt aantal locaties die van nationaal belang geacht worden, zoals de Tweede Maasvlakte, Trade Port Venlo en de Moerdijkse Hoek. Zoals bij alle thema's veronderstellen wij dat het ruimhartige uitgiftebeleid uit het verleden zich trendmatig zal voortzetten. De prijzen van bedrijfsgrond zullen dus in verhouding niet veel veranderen.

Kantoorlocaties en grote winkelcentra worden ook door overheden gepland, maar deze locaties worden overwegend ontwikkeld door private partijen. Het aanbod wordt hier dus vooral bepaald door de hoogte van de vastgoedprijzen. Wij veronderstellen dat het ruimtelijke beleid en de rol van de private sector in deze markt niet wezenlijk zullen veranderen.

Toekomstige ontwikkelingen

In de toekomst zullen economische groei en verdienstelijking het ruimtegebruik van bedrijven blijven bepalen. Tot 2020 neemt de vraag naar ruimte op bedrijventerreinen



Figuur 5.3.1 De gemiddelde jaarlijkse netto uitgifte op bedrijventerreinen en zeehaventerreinen in vier scenario's.

Tabel 5.3.1 Toename ruimtebehoefte per type in procenten in periode 2002-2040.

	Global Economy	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities
Toename (%)				
2002-2040				
Bedrijventerreinen	43	18	23	-3
Zeehaventerreinen	30	7	12	-9
Kantoren	34	19	16	1
Overige, informele locaties	46	27	25	7
2002-2020				
Bedrijventerreinen	36	20	30	10
Zeehaventerreinen	16	7	11	0
Kantoren	27	17	18	8
Overige, informele locaties	25	17	17	8
2020-2040				
Bedrijventerreinen	7	-2	-8	-14
Zeehaventerreinen	14	0	1	-9
Kantoren	7	2	-1	-7
Overige, informele locaties	20	9	9	-1

in alle scenario's nog toe: in vergelijking met het areaal in 2002 met circa 10 procent in *Regional Communities* tot zo'n 35 procent in *Global Economy* (tabel 5.3.1). Na 2020 zullen de krimpfactoren geleidelijk gaan domineren. Voorbeelden van krimpfactoren zijn de vergrijzing, de dalende beroepsbevolking en de verdienstelijking van de economie. In drie van de vier scenario's wordt de nieuwe vraag naar bedrijventerreinen zelfs negatief, een novum in de geschiedenis (figuur 5.3.1). Het is overigens niet zeker wat dat betekent voor de fysieke verschijning van deze terreinen. De grondprijzen komen waarschijnlijk onder neerwaartse druk, het grondgebruik wordt extensiever en dit zal wellicht leiden tot informeel gebruik voor andere functies. Ook leegstand en verpaupering zijn denkbaar, als niet tijdig op deze ontwikkeling wordt geanticipeerd.

De verwachte opname van kantoorruimte vertoont hetzelfde beeld als de uitgifte van bedrijventerreinen. Ook hier neemt de opname geleidelijk af, om na 2020 in sommige scenario's zelfs negatief te worden. Dat zou op lange termijn tot structurele leegstand kunnen leiden, maar we mogen verwachten dat de marktpartijen die dit aanbod ontwikkelen en financieren bijtijds hun strategie herzien, onder meer omdat de vastgoedprijzen gaan bewegen.

Negatieve effecten

Bedrijventerreinen, kantoren, winkelgebieden en allerlei overige locaties in het stedelijk gebied zijn van belang voor het functioneren van de economie. Een ondernemer moet zich kunnen vestigen bij klanten, toeleveranciers en personeel en voldoende ruimte hebben voor zijn bedrijf. Dit leidt tot kostenvoordelen en agglomeratie-effecten die de regio onder meer extra inkomen en werkgelegenheid opleveren. Daar staan echter maatschappelijk minder gewenste effecten tegenover. Door hun concentratie genereren bedrijventerreinen bijvoorbeeld emissies, geluidsoverlast en veel verkeer. Vaak ook hebben ze een negatieve uitstraling op de woonomgeving en een omstreden vormgeving als weinig in het uiterlijk van de panden wordt geïnvesteerd. In de besluitvorming over nieuwe terreinen geven lokale werkgelegenheidsargumenten vaak de doorslag. Het gevolg is dat er relatief veel uitleglocaties (nieuwe bedrijventerreinen) worden aangeboden en dat bedrijven weinig in oude terreinen investeren. Ook leidt dit tot een toename van monofunctionele werkgebieden.

Effecten van verdienstelijking

Bij ongewijzigd beleid zal het proces van verdienstelijking in principe voortgaan. Wel zal een aantal effecten hiervan veranderen. Zo zal het personenverkeer rond bedrijventerreinen waarschijnlijk toenemen en zal de uitstraling van het terrein verbeteren door 'verkantoring': de groei van het aandeel kantoorgebouwen. De groeiende behoefte aan kantoorvastgoed kan private investeringen stimuleren in binnensteden en op oude industriële locaties nabij het centrum. Als op termijn de vraag naar bedrijventerreinen afneemt, ontstaat echter een nieuw probleem. Als de uitgifte op nieuwe uitleglocaties stopt en de prijzen daar dalen, zullen de oude terreinen een steeds grotere financiële last voor de beheerder worden, doorgaans de gemeentelijke overheid.

Ruimtelijke verdeling

De regio's in Nederland verschillen in de samenstelling van hun economie. Bovendien laten de genoemde determinanten van het ruimtegebruik zich in de ene regio meer of eerder gelden dan in de andere. Daardoor kunnen verschillen ontstaan in de groei van de ruimtevrage. Tot 2020 is de ruimtevrage in de Randstad wat kleiner. Daarna valt deze ook in de andere landsdelen terug (tabel 5.3.2). Alleen in *Global Economy* is er nog een substantiële ruimtevrage. Net als bij het thema wonen verschuift evenwel het relatieve zwaartepunt van de ruimtevrage in de loop van de planperiode naar de Overgangszone.

Om tabel 5.3.2 te kunnen samenstellen, moesten we het bruto ruimtebeslag van formele bedrijventerreinen en kantoren schatten. Daarvoor hebben we de geraamde toekomstige uitgifte op formele bedrijventerreinen en opname van kantoren volgens de BedrijfsLocatieMonitor (CPB 2006) opgehoogd met bruto-nettoverhoudingen uit het

Tabel 5.3.2 Bruto ruimtebehoefte op formele en informele locaties bij voortzetting van het huidige beleid

	Randstad			Overgangszone			Overig Nederland			Nederland		
	02-20	20-40	02-40	02-20	20-40	02-40	02-20	20-40	02-40	02-20	20-40	02-40
	x1000 hectare											
Global Economy	11	6	17	11	3	14	11	3	14	33	12	45
Strong Europe	5	2	8	6	0	6	7	0	7	19	2	20
Transatlantic Market	7	0	7	9	-1	7	10	-1	9	26	-2	23
Regional Communities	2	-3	-1	3	-4	-1	4	-4	0	9	-11	-2

IBIS-bestand². Vervolgens hebben we de ramingen van kantoren met gegevens van het Kadaster omgerekend van vloeroppervlak naar (bruto)grondoppervlak³. Daaraan hebben we een raming van de grond toegevoegd, die nodig zal zijn voor bedrijven en instellingen die niet op dergelijke formele locaties zitten. We hebben daarbij aangenomen dat het beleid op hoofdlijnen niet verandert en dat relatieve prijzen gelijk blijven.

Conclusies en signalen

Tot 2020 zullen overheden in hun ruimtelijke plannen nog een behoorlijk areaal voor economische activiteiten moeten reserveren, als zij in alle verwachte vraag willen blijven voorzien.

Uit de analyse blijkt dat overheden ook moeten anticiperen op een omslag van de terreinuitgifte die zich op langere termijn gaat voordoen. Ook de herstructureringsopgave wordt daardoor urgenter. Er komt een moment waarop de maatschappelijke baten van nieuwe terreinen niet meer opwegen tegen het risico van toekomstige leegstand en verpaupering als de vraag geheel wegvalt. In één scenario (Regional Communities) is er nu zelfs al geen ruimte meer nodig. Omdat de planning en aanleg van bedrijventerreinen en kantoorlocaties doorgaans een lange doorlooptijd vergen, moeten beleidsmakers nu al gaan nadenken over locaties en inrichtingsvarianten die bij een teruglopende ruimtevraag zonder veel maatschappelijke kosten een andere functie kunnen krijgen.

² Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem.

³ Zie de achtergronddocumentatie voor een verantwoording van de methode.

Tabel 5.3.4 De scenario's in het kort.

Strong Europe

Mondiale handel met restricties op milieugebied

Inwoners 2040	18,9 miljoen
BBP/hoofd (2001 = 100)	156

Ontwikkeling 2002-2040

Areaal bedrijventerrein	+18%
Kantoren	+19%
Informele locaties	+27%
Zeehaventerrein	+7%

Global Economy

Mondiale vrijhandel

Inwoners 2040	19,7 miljoen
BBP/hoofd (2001 = 100)	221

Ontwikkeling 2002-2040

Areaal bedrijventerrein	+43%
Kantoren	+34%
Informele locaties	+46%
Zeehaventerrein	+30%

Regional Communities

Handel m.n. binnen Europa met milieurestricties

Inwoners 2040	15,8 miljoen
BBP/hoofd (2001 = 100)	133

Ontwikkeling 2002-2040

Areaal bedrijventerrein	-3%
Kantoren	+1%
Informele locaties	+7%
Zeehaventerrein	-9%

Transatlantic Market

Marktwerking en vrijhandel tussen de EU en Noord-Amerika

Inwoners 2040	17,1 miljoen
BBP/hoofd (2001 = 100)	195

Ontwikkeling 2002-2040

Areaal bedrijventerrein	+23%
Kantoren	+16%
Informele locaties	+25%
Zeehaventerrein	+12%

De aanwijzing van kantoorlocaties en bedrijventerreinen is een zaak van lagere overheden, zoals gemeenten, kaderwetgebieden en provincies. Op een regionale arbeidsmarkt die de gemeentegrenzen overstijgt, leidt dit tot beleidsconcurrentie tussen deze overheden om vermeende werkgelegenheid en dus tot een overaanbod aan monofunctionele bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Omdat de hele regio vaak uit één grondmarkt bestaat, zijn de bedrijven die zich op de nieuwe bedrijventerreinen vestigen vaak uit dezelfde regio afkomstig, waardoor ze daar minder courante bedrijfspanden achterlaten. Voor de regio als geheel zijn de werkgelegenheidseffecten dan beperkt, terwijl er wel meer open ruimte verloren gaat en oude bedrijventerreinen

sneller verpauperen dan nodig is. Bij de afweging om al dan niet nieuwe terreinen aan te wijzen zouden overheden dergelijke maatschappelijke kosten en de baten moeten meewegen, en dus niet alleen rekening moeten houden met de vermeende lokale werkgelegenheidswinst en de financiële inkomsten van het grondbedrijf. Ook de prominente rol van de lokale overheid op deze grondmarkt verdient een betere verantwoording.

