



BEDRIJVENTERREINEN ALS URBANISATIEMOTOR

Zo'n tien jaar geleden stonden bedrijventerreinen volop in de belangstelling. Negatief welteverstaan. Nu de discussies geluwd zijn is het de vraag of die negatieve aandacht terecht was. Ja, bedrijventerreinen zijn lelijk en slokken veel open ruimte op, maar zijn ook een bron van welvaart en blijven nodig in de toekomst.

Rond de eeuwwisseling werd de discussie over bedrijventerreinen vakkundig aangezwengeld door milieu- en natuurorganisaties. Zij zagen in de steeds maar oprukkende bedrijventerreinen een aantasting van de open ruimte. Hun acties tegen diverse geplande bedrijventerreinen hebben de ontwikkeling daarvan weliswaar niet kunnen stoppen, maar hebben het onderwerp 'bedrijventerreinen' op de kaart gezet. Wie de literatuur over urbanisatieprocessen en sprawl leest, zal het opvallen dat de aandacht voor verstedelijking in de vorm van economische functies zeer beperkt is. De meest aandacht gaat uit naar sprawl in de vorm van woningbouw. Kijkend naar de cijfers is dat niet terecht. In Nederland groeide tussen 1996 en 2012 volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het oppervlak bebouwd terrein in Nederland met bijna 17%. Dit is twee keer zoveel als het oppervlak bebouwd terrein van de drie grootste Nederlandse steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag tezamen. Wanneer we kijken naar de samenstelling van deze groei wordt duidelijk waarom bedrijventerreinen voor urbanisatieprocessen zo belangrijk zijn. Van de totale groei komt maar liefst 47% voor rekening van bedrijventerreinen. Tellen we daar de terreinen voor detailhandel en horeca bij op dan komen we

bij 60%. Slechts 39% van de toename wordt veroorzaakt door wat het CBS 'woonterreinen' noemt.

Ook wanneer we kijken naar de terreinen die in transitie zijn van een 'groene' landelijke naar een stedelijke bestemming, vallen de bedrijventerreinen op. Het overgrote deel van de aangeboden bouw kavels op bedrijventerreinen wordt aangeboden door gemeenten. Veel gemeenten hanteren bij het bepalen van het aanbod het zogenaamde ijzeren voorraad-principe. Dat betekent dat zij altijd een hoeveelheid bouwrijpe grond in voorraad willen hebben die gelijk staat aan de ongeveer vier jaar gemiddelde uitgifte. Ze doen dit om bedrijven die een andere locatie zoeken altijd een aanbod te kunnen doen. Bij de woningbouw wordt dit principe niet gehanteerd omdat de programmering voor woningbouwlocaties altijd veel stringenter is geweest. Hierdoor is het aanbod van bouwgrond voor bedrijven relatief ruim vergeleken met de hoeveelheid bouwgrond voor woningbouw.

Deze cijfers maken duidelijk dat de milieuorganisaties het goed hadden gezien. Niet oprukkende woonwijken maar oprukkende bedrijven zorgen voor het merendeel van de urbanisatie. Voor de actievoerders was dit natuurlijk een *blessing in disguise* omdat het

makkelijker actie voeren is tegen bedrijventerreinen dan tegen woonwijken. Ook de *big boxes* van de weidewinkels, leegstaande fabriekshallen en grote hoeveelheden onverkocht bedrijfskavels zijn een makkelijk doelwit.

Geen gebrek dus aan munitie om publiekelijk actie mee te voeren. Ook met verschillende rechtszaken probeerden de grotere milieuorganisaties de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen aan te vechten. Daarbij werd vaak gewezen op de strijdigheid met beleidsuitgangspunten als het behoud van de open ruimte of het beschermen van natuurschoon. Ook probeerden verschillende organisaties aan te tonen dat nut en noodzaak van nieuwe bedrijventerreinen niet was vastgesteld. Men wees er bijvoorbeeld op dat vraagingen onrealistisch hoog waren. Hoewel contra-expertises dit veelal bevestigden, deden rechters hier niet veel mee. Zij beoordeelden alleen of er een behoefteonderzoek was uitgevoerd, maar niet de kwaliteit daarvan. Veel pogingen om via de rechter de bedrijventerreinen een halt toe te roepen zijn dan ook gestrand. In een aantal gevallen heeft de economische crisis echter uitkomst geboden: door vraaguitval werden er minder nieuwe bedrijventerreinen gepland en aangelegd.

Niet oprukkende woonwijken maar oprukkende bedrijven zorgen voor het merendeel van de urbanisatie

Hoe en waar?

De urbanisatie is niet alleen af te lezen uit het totale oppervlak die er mee gemoeid is. Ook de wijze waarop het ruimtelijke vorm krijgt is belangrijk. Hebben we te maken met een gering aantal grote bedrijventerreinen of gaat het om een grote hoeveelheid kleinere terreinen? Gedegen onderzoek is hierover nooit gedaan. Wel kunnen we stellen dat iedere Nederlandse gemeente bedrijventerreinen heeft en dat ze vrijwel allemaal in het kader van het ijzeren voorraad-principe bouwrijpe grond in voorraad hebben. Van een overmatig ruimtelijke versnipperd aanbod kunnen we echter niet spreken. Gemeenten proberen hun bedrijventerreinen te concentreren in enkele goed bereikbare locaties. Wanneer een

dergelijk terrein na verloop van tijd 'vol' is wordt vaak geprobeerd naast deze locatie het terrein uit te breiden. Elke uitbreiding heeft dan zijn eigen bestemmingsplan met een naam, bijvoorbeeld Zegge IV. Dit is dus deelplan IV van het bedrijventerrein Zegge. Op lokaal niveau is dus sprake van clustering

De keuze voor goed bereikbare locaties bij snelwegen wekt echter wel de indruk van een grote versnippering van bedrijventerreinen. Daarbij telt niet alleen de bereikbaarheid, maar ook zichtbaarheid. Niet voor niets worden veel snelweglocaties ook wel zichtlocaties genoemd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het aantal banen langs de snelwegen zowel absoluut als relatief stijgt. Veel van deze werkgelegenheid concentreert zich bij de op- en afritten waarvan de Nederlandse snelwegen er in vergelijking tot het buitenland veel hebben. Niet voor niets is dan ook wel eens de metafoer van een kralensnoer gebruikt. In beleidsjargon zou dit corridorontwikkeling genoemd worden, ware het niet dat dit ruimtelijk beleid in Nederland altijd is afgewezen. Opvallend is verder dat in de minst verstedelijkte Nederlandse provincies de toename van het aandeel banen langs de snelweg hoger was dan in de meest verstedelijkte provincies. Het visuele effect van verstedelijking met bedrijventerreinen is dan ook het grootst in de minst verstedelijkte delen van Nederland.

Lelijk of functioneel?

Een studie van het voormalig Ruimtelijk Planbureau uit 2006 over de verstedelijking langs snelwegen had de titel 'Bloeiende bermen'. Dit duidt meer op het stijgend aandeel van de werkgelegenheid dan op de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegzone. Door de verstedelijking van deze zone verdwijnen namelijk steeds meer open panorama's en verrommelt en nivelleert de zone tot een identiteitsloze omgeving. Het zoveel geprezen Nederlandse cultuurlandschap verdwijnt hierdoor deels achter de coulissen van de bedrijventerreinen.

Veel meer discussie dan over dit landschap doorbrekend effect van de bedrijfsmatige verstedelijking langs snelwegen, heeft de ruimtelijke kwaliteit van de bedrijventerreinen zelf opgeleverd. De stedenbouwkundige opzet en de architectonische kwaliteit van bedrijventerreinen is nog veel meer bediscussieerd dan hun doorsnijding van het landschap. Een bekende studie die hierop ingaat draagt de niets aan de verbeelding overlatend titel 'De logica van de lelijkheid'. Hierin wordt betoogd dat de lelijkheid vooral een product is van de manier waarop in Nederland bedrijventerreinen

Bedrijventerrein Nieuw-Vennep Zuid, Haarlemmermeer

Bron: ThijsB (via Flickr)



worden gepland en ontwikkeld. Ruimtelijke ordenaars houden zich maar zijdelings bezig met bedrijventerreinen, maar gemeentelijke grondbedrijven en economische afdelingen des te meer. Gemeenten treden vooral op als ontwikkelaar en commercieel belanghebbende en letten minder op de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Ze zijn daarbij geneigd om de kosten voor het bouwrijp maken zo laag mogelijk te houden, waardoor de stedenbouwkundige kwaliteit van de terreinen navenant laag is.

Door de lage grondprijzen en het steeds verder uitbreiden van de categorieën bedrijven die op bedrijventerreinen worden toegestaan (denk aan kantoren en winkels) bleef de vraag naar bedrijventerreinen hoog en ontbrak iedere stimulans om bedrijventerreinen efficiënt te laten benutten. De simpele verkavelingsstructuur en de eenvoudige, altijd wel aan te passen bebouwingsvoorschriften daagden ondernemers niet uit om te investeren in de architectuur van hun gebouwen. Daarnaast staken gemeenten volgens de auteur van 'De logica van de lelijkheid' nauwelijks een hand uit bij het onderhouden van bedrijventerreinen.

Tegenreactie

Na al de kritiek op het bedrijventerreinen-beleid kon een reactie niet uitblijven. Zowel overheden als maatschappelijk organisaties kwamen na 2005 in het geweer. Hoewel Nederland altijd al een beleid van geclusterde stedelijke ontwikkeling heeft gehad, werd dit beleid geïntensiveerd door een grotere nadruk op de herstructurering van oude bedrijventerreinen en een verminderde aanleg van nieuwe terreinen. Via het verplichte afwegingskader 'Ladder voor duurzame verstedelijking' moet alvorens een nieuw bedrijventerrein mag worden aangelegd eerst worden aangetoond dat er vraag is naar een dergelijk terrein en dat deze vraag niet in het bestaand stedelijk gebied kan worden geacommodeerd (bijvoorbeeld via herstructurering van oude terreinen). In praktijk blijkt deze ladder moeilijk te implementeren, mede omdat vraagramingen vaak hoog uitvallen en rechters deze ramingen niet op kwaliteit toetsen.

Daarnaast is er in 2009 een convenant bedrijventerreinen

opgesteld waarin het Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk beloven een realistischer bedrijventerreinenbeleid te gaan voeren waarin regionale samenwerking centraal staat bij het uitvoeren van de herstructureringsopgave en de aanleg van nieuwe terreinen. Ook werd afgesproken bij vraagraming het *Transatlantic Market* scenario (met een gematigde economische groei) te hanteren. Ondanks deze voornemens lijkt het convenant in schoonheid te zijn gestorven, mede omdat het Rijk haar ruimtelijke ordeningsbeleid zo veel mogelijk aan provincies heeft overgedragen. Het gevolg hiervan is dat het nog enigszins redelijke landelijk vraagprognosemodel BLM niet meer wordt uitgevoerd en de nationale bedrijventerreinen database IBIS niet meer wordt bijgewerkt. Hierdoor ontbreekt het nu aan uniforme en landsdekkende gegevens om beleid op te baseren en de afspraken van het convenant te kunnen monitoren.

Investeren in esthetische terreinen kan remmend werken op transformatiemogelijkheden

Ook ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen zijn verschillende initiatieven genomen. Er is zelfs een publicatie met de naam 'Een nieuwe logica voor bedrijventerreinen' verschenen. In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de aandacht voor stedenbouwkundige en architectonische aspecten van nieuwe bedrijven zijn toegenomen. Er zijn ontwerp- en planprijsvragen uitgeschreven, fotoboeken verschenen en er is zelfs een ontwerp onderzoek uitgevoerd. Ook kwam er meer aandacht voor het proces van het ontwikkelen van bedrijventerreinen. Het kan daarbij gaan om de rol van de opdrachtgever (gemeenten en bedrijven), maar veel vaker om de vermeende positieve rol die private ontwikkelaars en beleggers kunnen spelen. De aandacht

Bron: Thomas Leth-Olsen (via Flickr)



Bron: Hernán Piñera (via Flickr)



voor deze onderwerpen is na het jaar 2005 langzaam weggeëbd en het is onzeker wat het resultaat is. Het enige tastbare resultaat is dat er vaak beeldkwaliteitsplannen voor bedrijventerreinen worden gemaakt, die een tegenwicht moeten bieden aan de meer functioneel ingestoken bestemmingsplannen.

Conclusie

Nu de discussies over bedrijventerreinen zijn geluwd, moeten we ons afvragen of we ons nog druk moeten maken over bedrijventerreinen. Er zijn een aantal redenen om te veronderstellen dat dit niet meer hoeft. Ten eerste zien we een geleidelijke beleidswijziging in de richting van meer bescheiden ambities waar het gaat om de hoeveelheid nieuwe terreinen. Vele provincies en gemeenten hebben hun ramingen naar beneden bijgesteld, maar dit is waarschijnlijk ook een gevolg van de recessie waarvan we nog steeds aan het herstellen zijn. De laatste landelijke BLM vraagaming liet echter ook een structurele vraagdaling zien en daarop lijken veel minder overheden zich op voor te bereiden. Ten tweede zien we in het algemeen meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen en voor herstructurering van oude terreinen in het bijzonder.

We kunnen ons echter ook de vraag stellen of bedrijventerreinen in de praktijk niet veelal een tijdelijke bestemmingen zijn? In vele steden worden oude bedrijventerreinen getransformeerd naar andere bestemming zoals wonen en voorzieningen. Ook in de toekomst zijn daar volgens een recent onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving nog volop mogelijkheden voor. Tegelijkertijd heeft de nieuwe economie steeds minder traditionele bedrijventerreinen nodig. Steeds meer economische functies zijn 'mengbaar' met het wonen, waardoor het bestaansrecht van de traditionele bedrijventerreinen zienderogen verminderd, maar nooit tot nul kan worden gereduceerd. Er zullen altijd traditionele bedrijventerreinen nodig zijn voor bedrijven die overlast veroorzaken. Functiemenging is niet altijd en overal mogelijk. Deze bedrijventerreinen moeten we koesteren want vaak gaat het daarbij om kapitaalsintensieve bedrijven die moeilijk verplaatsbaar zijn of bedrijven die economisch onmisbaar zijn (bijvoorbeeld in de logistiek).

De overige bedrijventerreinen kunnen we bestempelen als tijdelijke bestemmingen. Dat is mogelijk omdat veel bedrijfsgebouwen een relatief lage waarde hebben en functioneel snel verouderen. Sloop en of transformatie kan voor deze panden geen probleem zijn. Sterker nog, investeren in esthetische of ruimtelijke kwaliteit van deze gebouwen en terreinen kan door de hiermee verkregen hogere waarde, remmend werken op de

transformatiemogelijkheden. Juist de doorsnee laagwaardige bedrijventerreinen lijken geschikt voor transformatie, zeker als ze grenzen aan woonwijken. Een toekomst die haalbaar lijkt, is er één waarbij bedrijventerreinen die aan het einde van hun levenscyclus zijn gekomen direct worden getransformeerd naar andere stedelijke bestemmingen. Zo lang het stedelijk wonen nog een hoge aantrekkingskracht heeft, lijkt dit een haalbaar alternatief. Een alternatief dat deels al realiteit is. Veel bedrijven verhuizen al naar de rand van de stad om daar nieuwe en goed bereikbare huisvesting te betrekken die aan de nieuwste eisen voldoet. Daarmee zijn nieuwe bedrijventerreinen een soort *urban frontier*, aan de rand van het stedelijke gebied. Daar kunnen ze gemakkelijk worden ontwikkeld met de sterk wijzigende functionele eisen in gedachten en met toekomstige transformatie in het achterhoofd. Dit vergt wel een andere mindset bij de planners, waarbij het lineaire monofunctionele proces van verkavelen, bebouwen, produceren, leegstand en waardedaling wordt doorbroken en plaats maakt voor actief ruimtelijk management gericht op menging, kwaliteit en onderhoud op stedelijk niveau. De economische structuurverandering die zorgt voor een vraagdaling maakt dit nog noodzakelijker. Daarbij zullen bedrijventerreinen nog vaak als *urban frontier* fungeren, maar veel minder het beeld opwekken van stedelijke bulldozers die de openruimte opslokken.

Literatuurselectie

- De Vreeze, N. (2005) Een nieuwe logica voor bedrijventerreinen. Alkmaar: Stichting Welstandsorg Noord-Holland.
- Hamers, D. & Nabielek, K. (2006) Bloeiende Bermen. Verstedelijking langs de snelweg. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Meinsma, H. C. (2004) De logica van de lelijkheid. De ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord Holland. Alkmaar: Stichting Welstandsorg Noord-Holland.
- Olden, H. & Louw, E. (2015) Structurele overschatting. De vraag naar bedrijventerreinen. Real Estate Research Quarterly, nr. 14, pp. 12-19.
- Van Duinen, L., Rijken, B. & Buitelaar, E. (2016) Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

ERIK LOUW (E.LOUW@TUDELFT.NL) IS ALS ONDERZOEKER WERKZAAM BIJ DE FACULTEIT BOUWKUNDE VAN DE TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT.