



ONDERZOEKMEMORANDUM

Bedrijventerreinenproblematiek Stedendriehoek

Inleiding en samenvatting

Momenteel is in de Stedendriehoek een hevige discussie gaande over de ontwikkeling van een nieuw regionaal bedrijventerrein langs de A1 bij Apeldoorn. Verontruste burgers, de Gelderse Milieufederatie, de gemeenteraad van Apeldoorn en de regio Stedendriehoek zijn met elkaar in discussie over de toekomstige planningsopgave zoals die is opgenomen in de concept-structuurvisie van de regio. Menig onderzoeksbureau heeft zich al over de kwestie gebogen (Stec, STOGO, ETIN). Daarbij spelen de behoefteberekeningen voor de Stedendriehoek een cruciale rol. In de nieuwste berekeningen voor de Stedendriehoek (Gelderland in vier bedrijven, Bureau Economisch Onderzoek, Provincie Gelderland) worden vier toekomstscenario's gepresenteerd over de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen per gemeente. Het provinciale randtotaal van onze gemeentelijke vooruitberekeningen is ontleend aan de BLM van het Centraal Planbureau. In 'Gelderland in vier bedrijven' is de prognose voor de Overijsselse gemeente Deventer overgenomen uit de 'Prognose bedrijventerreinen' van de Provincie Overijssel (augustus 2006). Ook in de methodiek van Overijssel spelen de randtotalen van het CPB een rol. Zo is de vraagprognose voor Deventer gekoppeld aan de COROP-prognose voor Zuidwest-Overijssel uit de BLM. Het zijn juist de relatief hoge uitkomsten voor Deventer die opzien baren. Hoewel dit geen Gelders grondgebied betreft zijn de uitkomsten van dit COROP-gebied voor Gelderland toch relevant. Mogelijk zal een deel van de toekomstige bedrijventerreinenbehoefte van Deventer als gevolg van de intergemeentelijke samenwerking (Stedendriehoek) in Gelderland geacommodeerd worden.

Terwijl voor Nederland verwacht wordt dat in het scenario met de hoogste economische groei de vraag naar bedrijventerreinen in de periode 2001-2020 terugvalt met ruim 30%, wordt voor het COROP-gebied Zuid-Oost-Overijssel een toename voorzien van 20%. De geprognosticeerde terreinbehoefte voor het COROP-gebied ZW-Overijssel is – zowel in het licht van de algemene trend als afgezet tegen de historische uitgifte – opmerkelijk. Een nadere analyse van de determinanten laat zien dat de verschillen in ontwikkelingspad van de vraag naar bedrijventerreinen tussen Nederland en Zuidwest-Overijssel voortkomen uit:

- een hogere groeiverwachting van de regionale werkgelegenheid;
- (veel) hogere regionale terreinquotiënten in het basis jaar 2001 voor belangrijke sectoren als de Nijverheid, Logistieke dienstverlening en de Consumentendiensten;
- (veel) hoger regionaal groeitempo van de toekomstige terreinquotiënten.

Naarmate een gebied kleiner is neemt de werking van de 'wet van de grote getallen' af en wordt de kans op extreme uitkomsten groter. Voor kleine regio's zijn de modelberekeningen met zeer grote onzekerheden omgeven. In het concrete geval Zuidwest-Overijssel – één van de kleinste COROP-gebieden van Nederland – doet zich de situatie voor dat een aantal bepalende factoren en omstandigheden allen een opwaartse invloed uitoefenen op het onderzoekresultaat. Hetzelfde geldt voor de daaruit afgeleide raming voor Deventer. Dit noopt bij de conversie van onderzoeksresultaat naar planningsopgave tot grote voorzichtigheid. Wanneer de terreinbehoefte van Deventer bijvoorbeeld wordt geschat op basis van gemiddelde kengetallen dan komt de prognose veel lager uit. Zo bedraagt in het hoogste groeiscenario alleen al voor de periode 2006-2020 het verschil 74 ha.

De modelberekeningen in 'Gelderland in vier bedrijven' zijn beleidsarm. Beleidswijzigingen moeten afzonderlijk worden verdisconteerd en zijn niet begrepen in de berekeningen. Er zijn methoden beschikbaar om de behoefte van het bedrijfsleven aan ruimte te realiseren op minder ha. (onder andere de SER-ladder). Daarbij wordt de ruimte vraag in m² bedrijfsruimte volledig geaccommodeerd maar door bijvoorbeeld in meerdere lagen te bouwen kan dit op een kleiner grondstuk worden gerealiseerd. Ook hoeft de vraag niet per se geaccommodeerd te worden door de creatie van nieuw terrein. Door gebruik te maken van restructureringen op bestaande terreinen, herverkaveling, herstructurering en revitalisering van economisch verouderde terreinen kan ook 'nieuw' aanbod worden geschapen. De ruimtewinst die door toepassing van de SER-ladder kan worden geboekt varieert sterk van terrein tot terrein. Er zijn praktijkvoorbeelden waarbij slechts een zeer geringe winst kon worden geboekt tot voorbeelden waarbij de winst meer dan 50% bedraagt. In het prognosemodel wordt niet alleen uit gegaan van ongewijzigd beleid maar ook van de instandhouding van de bestaande vraag- en aanbodmechanismen. Ook hier zijn beleidsscenario's denkbaar die veranderingen kunnen bewerkstelligen. Wanneer bij wijze van rekenvoorbeeld wordt uitgegaan van een gemiddelde ruimtewinst van 25% als gevolg van de gezamenlijke effecten van de:

- SER-ladder (bv. restructurering, herverkaveling, herstructurering);
- beleid op de locatievoorkeur (bv. werklandschappen);
- beleid op de terreinquotiënt (bv. intensivering, meervoudig ruimtegebruik);
- beleid op vraag-aanbodmechanismen (bv. grondrijspolitiek, regierol overheden, verbeterde verhouding nieuwprijs versus herstructurering).

Toepassing van een reductie van 25% op de vraagprognoses en de inzet van een 'gemiddelde' ontwikkeling voor Deventer laten zien dat beleidsambities een grote invloed hebben op de hoogte van de ramingen. In het hoogste groeiscenario daalt de vraag in de periode 2006-2020 met bijna 40%.

Totale vraag bedrijventerreinen Stedendriehoek (uitbreidingsvraag + transformatiebehoefte), in het hoogste groeiscenario Global Economy, bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid, netto ha.			
	2006-2020	2021-2030	2031-2040
- Oorspronkelijke prognose Gelderland (Deventer gekoppeld aan BLM)	409	58	-23
- Oorspronkelijke prognose Gelderland (Deventer berekend o.b.v. gemiddelde kengetallen - beleidsambitie van 25% ruimtewinst)	251	13	-48
Bron uitbreidingsvraag: Gelderland in vier bedrijven, Bureau Economisch Onderzoek, Provincie Gelderland Bron transformatiebehoefte: Behoeftte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek?, ETIN			

Zonder aanvullend beleid zal in het hoogste groeiscenario eind 2010 het moment aanbreken dat de huidige planologische voorraad bedrijventerreinen onvoldoende zal zijn om aan de vraag te kunnen voldoen. Met aanvullend beleid en uitgaande van een gemiddelde ontwikkeling in Deventer breekt dat moment pas halverwege 2014 aan. In deze variant zal bovendien slechts een klein gedeelte van de zachte plannen worden aangesproken (tussen 2014 en 2025 ca. 90 ha.). In het laagste groeiscenario (RC) behoeven de zachte plannen nooit te worden aangesproken. In de variant met aanvullend beleid is zelfs realisering van de harde plannen niet meer nodig en kan worden volstaan met de huidige terstond uitgeefbare voorraad terwijl toch aan de ruimte vraag van het bedrijfsleven kan worden voldaan.

De rekenvoorbeelden in dit memorandum hebben uitsluitend een illustratieve functie en dienen niet te worden opgevat als een pleidooi voor een bepaald scenario of beleidsambitie. Beoogd is slechts aan te geven hoe gevoelig de planningsopgave is voor beleidsambities en welke – min of meer toevallige - omstandigheden in kleine regio's de uitkomsten in een bepaalde richting kunnen beïnvloeden. Het eerste noopt tot bezinning op de vraag op welke wijze beleid kan worden ingezet om tot zuiniger ruimtegebruik te komen, het tweede tot een behoedzame omgang met modelberekeningen.

Bedrijventerreinenproblematiek Stedendriehoek

Probleemstelling

Het WGR-gebied Stedendriehoek kent een Overijssels deel (Deventer) en een Gelders deel (Apeldoorn e.o., Zutphen e.o.). Bij de verdere regionalisering van de BLM naar WGR-gebieden is een bijzonderheid aan het licht getreden. De prognoses over de ontwikkelingsrichting voor het COROP-gebied Zuidwest-Overijssel (waar Deventer deel van uitmaakt) wijken sterk af van het algemene ontwikkelingsbeeld.

Historische uitgifte en de geprognosticeerde uitgifte bedrijventerreinen in het hoogste groeiscenario (Global Economy):	COROP ZW-Overijssel	Nederland
gemiddelde jaarlijkse uitgifte in ha. 1990-2001 (IBIS)	10,4	1.249
gemiddelde jaarlijkse uitgifte in ha.: 2001-2020 (BLM)	12,5	866

Terwijl voor Nederland verwacht wordt dat in het scenario met de hoogste economische groei de vraag naar bedrijventerreinen in de periode 2001-2020 terugvalt met ruim 30%, wordt voor het COROP-gebied Zuid-Oost-Overijssel een toename voorzien van 20%. De geprognosticeerde terreinbehoefte voor het COROP-gebied ZW-Overijssel is – zowel in het licht van de algemene trend als afgezet tegen de historische uitgifte – opmerkelijk.

Determinanten van de vraagprognose

De essentie van de modelberekeningen die tot deze uitkomst hebben geleid kan in een simpel rekensommetje worden samengevat:

werkgelegenheidsgroei X terreinquotiënt X locatievoorkeur = uitbreidingsvraag naar bedrijventerrein

De 'locatievoorkeur' wordt gedefinieerd als het aandeel van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen, uitgedrukt in % van de totale werkgelegenheid. Onder het kengetal 'terreinquotiënt' wordt verstaan het aantal m² grond per arbeidsplaats. Een nadere blik op de drie determinanten van de vraag laat zien waarop de afwijkende ontwikkeling in Zuidwest-Overijssel is terug te voeren. In de navolgende analyse wordt alleen het scenario Global Economy uitgewerkt. Verwacht mag worden dat de conclusies ook geldigheid hebben voor de andere drie scenario's.

Werkgelegenheidsgroei

Op de bedrijventerreinen zijn een drietal sectoren dominant. Ongeveer 90% van de bedrijven die op een bedrijventerrein zijn gevestigd behoren tot de nijverheid, de logistiek of de consumenten- en overige dienstverlening.

Werkgelegenheidsgroei 2001-2020 in %:	COROP ZW-Overijssel	Nederland
Nijverheid	1	-6
Logistiek	38	27
Consumentendiensten en overige dienstverlening	22	19
Totaal	15	11
Gegevens ontleend aan de dataset Gedetailleerde modeluitkomsten BLM, CPB		

De werkgelegenheidsontwikkeling in ZW-Overijssel verloopt sneller dan in Nederland. Gemiddeld ligt het groeitempo een kwart boven het landelijke.

Terreinquotiënt

In de BLM is de groei van de terreinquotiënten voor de sectoren Nijverheid en Logistieke dienstverlening gekoppeld aan de groei van de arbeidsproductiviteit (zie voor een uiteenzetting over de theoretische grondslag voor deze koppeling pagina 167 e.v. van de BLM-publicatie 2006). Bij het bepalen van het ontwikkelingstempo is onderscheid gemaakt naar drie landsdelen. Daarbij is uitgegaan van de volgende regionale differentiatie:

- In het Noordoosten van Nederland is de relatieve toename van de terreinquotiënt 1/3 van de verwachte arbeidsproductiviteitsgroei (d.w.z. dat bij een stijging van de arbeidsproductiviteit van 3% het ruimtebeslag per arbeidskracht toeneemt met 1%) ;
- In de Randstad is de relatieve toename van de terreinquotiënt nul (ongeacht de groei van de arbeidsproductiviteit);
- In het Midden en Zuiden van Nederland is de relatieve toename van de terreinquotiënt 1/6 van de verwachte arbeidsproductiviteitsgroei (d.w.z. dat bij een stijging van de arbeidsproductiviteit van 3% het ruimtebeslag per arbeidskracht toeneemt met 0,5%) ;

Het COROP-gebied Zuidwest-Overijssel ligt in het landsdeel Noordoost-Nederland. In vergelijking met het Gelderse deel van de Stedendriehoek (Midden- en Zuid-Nederland) wordt daar dus uitgegaan van een groeicoëfficiënt die tweemaal zo hoog is als in het Gelderse deel van de regio. Ten opzicht van gemiddeld Nederland is het verschil nog groter (omdat de groei in de Randstad op nul is gesteld).

De *absolute omvang* van de terreinquotiënten in ZW-Overijssel wijkt voor belangrijke sectoren als de Nijverheid, Logistieke dienstverlening en de Consumentendiensten sterk af van het gemiddelde Nederlandse beeld.

Terreinquotiënten	COROP ZW-Overijssel		Nederland	
	2001	2040	2001	2040
Nijverheid	233	260	203	214
Logistiek	348	439	252	275
Consumentendiensten en overige dienstverlening	326	356	261	272

Gegevens ontleend aan de dataset Gedetailleerde modeluitkomsten BLM, CPB

Gemiddeld over deze drie sectoren lag de terreinquotiënt in ZW-Overijssel in 2001 meer dan 60 ha. boven het Nederlandse gemiddelde. Wanneer op de hogere uitgangssituatie ook nog eens een snellere groei wordt geprojecteerd dan resulteert voor de toekomst een nog geprononceerder beeld (zeker in absolute hectares gemeten). Het effect daarvan wordt versterkt door de hogere groeiverwachtingen voor de werkgelegenheid in ZW-Overijssel.

Terreinlocatievoorkeur

In de BLM is de groei van de terreinlocatievoorkeur gekoppeld aan een maximum en een ontwikkelingspad waarbij de regionale verschillen uiteindelijk convergeren. (zie voor een uiteenzetting over de theoretische grondslag pagina 145 e.v. van de BLM-publicatie 2006).

Terreinlocatievoorkeur	COROP ZW-Overijssel		Nederland	
	2001	2020	2001	2020
Consumentendiensten en overige dienstverlening	14	25	18	25
Gegevens ontleend aan de dataset Gedetailleerde modeluitkomsten BLM, CPB				

De absolute omvang van de terreinlocatievoorkeur in ZW-Overijssel is voor de sector Consumentendiensten en overige dienstverlening in het uitgangsjaar 2001 betrekkelijk laag. Uit de aard van het model groeit de terreinlocatievoorkeur naar het Nederlands gemiddelde toe. Dat betekent in dit geval een toename van de regionale terreinlocatievoorkeur van 9 procentpunten versus 6 in Nederland. Gezien de omvang van de sector (ca. 40% van de totale werkgelegenheid) komt dit neer op een omvangrijke toestroom naar bedrijventerreinen. Deze toestroom verloopt sneller dan gemiddeld in Nederland vanwege het veronderstelde inhaaleffect.

conclusie

Een nadere analyse van de determinanten laat zien dat de verschillen in ontwikkelingspad van de vraag naar bedrijventerreinen tussen Nederland en Zuidwest-Overijssel voortkomen uit:

- een hogere groeiverwachting van de regionale werkgelegenheid;
- (veel) hogere regionale terreinquotiënten in het basis jaar 2001 voor belangrijke sectoren als de Nijverheid, Logistieke dienstverlening en de Consumentendiensten;
- (veel) hoger regionaal groeitempo van de toekomstige terreinquotiënten.

Interpretatie van de analyseresultaten

Wanneer de terreinbehoefte van Deventer wordt geschat op basis van gemiddelde kengetallen over werkgelegenheids groei, terreinquotiënt en locatievoorkeur, dan komt de terreinbehoefte veel lager uit dan wanneer de raming wordt verricht door de Deventerse behoefte af te leiden uit de BLM-prognose voor Zuidwest-Overijssel (Deventer maakt qua inwonertal en qua historische uitgifte bedrijventerreinen ongeveer tweederde deel uit van het COROP-totaal).

Uitbreidingsvraag bedrijventerreinen Deventer in het hoogste groeiscenario Global Economy, per periode in ha.		
voor de periode:	berekend o.b.v. gemiddelde kengetallen over werkgelegenheids groei, terreinquotiënt en locatievoorkeur ¹	berekend o.b.v. het randtotaal COROP-Zuidwest-Overijssel uit de BLM ²
2006-2020	44	118
2021-2030	-11	30
2031-2040	-20	5
¹⁾ Bron: Gelderland in vier bedrijven, eerste concept ²⁾ Bron: Prognose bedrijventerreinen, Provincie Overijssel (door ons overgenomen in de definitieve versie van Gelderland in vier bedrijven)		

Hiervoor is gebleken dat de opvallende uitkomsten voor Zuidwest-Overijssel het gevolg zijn van verschillende factoren en omstandigheden. De invloed van al die factoren en omstandigheden wijzen - min of meer toevallig - in dezelfde richting. Gecumuleerd leidt dit tot de situatie zoals geschetst in de probleemstelling. Het lijkt aannemelijk dat de omvang van de regio mede debet is aan deze situatie. Het COROP-gebied Zuidwest-Overijssel is een extreem klein gebied. Gerangschikt naar de omvang van het regionaal product bekleedt de regio de vijfde plaats van onderen in een reeks van 40 gebieden. Het Regionaal product draagt nog geen derde deel van het algemeen COROP-gemiddelde. In de BLM wordt nadrukkelijk opgemerkt dat de ramingen minder betrouwbaar worden naarmate het detailniveau toeneemt en dat aan de berekeningen op het niveau van de COROP-gebieden *geen* inhoudelijke betekenis kan worden gehecht (pagina 199 van de BLM-publicatie 2006). In de correspondentie die wij met het CPB hebben gevoerd over de uitkomsten voor Zuidwest-Overijssel voegt het CPB daar nog aan toe: Het COROP-gebied Zuidwest-Overijssel is een zeer klein gebied en daardoor zal het altijd zo zijn dat de wet van de grote aantallen minder goed werkt. Daardoor zijn er wat meer 'extreme' uitkomsten mogelijk dan in grote Corops. Het is niet voor niets dat we de berekeningen wel maken op COROP-niveau maar publiceren op provincieniveau (vrij geciteerd naar het CPB).

De BLM-resultaten voor het COROP-Zuidwest-Overijssel zijn het resultaat van een goed verdedigbare ramingmethode. Tegen het model zijn tal van theoretische en praktische bezwaren aan te voeren, maar er is o.i. geen beter alternatief. Het BLM-concept is op dit moment het beste wat de wetenschap te bieden heeft. Anderzijds moet worden vastgesteld dat de uitkomsten bij kleine regio's tot extreme uitkomsten kan leiden. De uitkomsten op een laag aggregatieniveau zijn derhalve met zeer grote onzekerheden omgeven. In het concrete geval Zuidwest-Overijssel – één van de kleinste COROP-gebieden van Nederland – doet zich de situatie voor dat een aantal bepalende factoren en omstandigheden allen een opwaartse invloed uitoefenen op het onderzoekresultaat. Hetzelfde geldt voor de daaruit afgeleide raming voor Deventer. Dit noopt bij de conversie van onderzoeksresultaat naar planningsopgave tot grote voorzichtigheid.

Totaalbeeld Stedendriehoek bij ongewijzigd beleid

De modelberekeningen in 'Gelderland in vier bedrijven' leveren een schatting op van het aantal hectares bedrijventerrein dat benodigd is om aan de uitbreidingsvraag van het lokale bedrijfsleven te voldoen, alsmede aan de vraag die van buiten de gemeente wordt uitgeoefend. De vervangingsvraag uit hoofde van onttrekking of economische veroudering van bedrijventerreinen zijn niet in de berekeningen besloten. Daar moet dus nog afzonderlijk rekening mee worden gehouden. In het meest recente onderzoek over de bedrijventerreinenproblematiek in de Stedendriehoek wordt op grond van de voorgenomen onttrekking en transformatie van bestaande terreinen uitgegaan van een extra behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen van 101 ha. tussen 2006 en 2020 en nog eens 16 ha. tussen 2021 en 2025. Daarbij is aangenomen dat de vervanging in de tijd geleidelijk zal worden gerealiseerd¹. Gecombineerd met de uitbreidingsvraag ontstaat dan de totale vraag. Om de gevoeligheid van de ramingen voor de 'Deventerse kwestie' in beeld te krijgen worden hieronder twee varianten gepresenteerd:

- de definitieve uitkomsten van 'Gelderland in vier bedrijven' waarin Deventer is ontleend aan de Overijsselse prognose (met BLM-Zuidwest-Overijssel als randtotaal);
- de conceptuïtkomsten van 'Gelderland in vier bedrijven' waarin Deventer is berekend op basis van gemiddelde kengetallen en geen koppeling is aangebracht met de BLM voor Zuidwest-Overijssel.

¹ pagina 8 en 9 Behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek?, ETIN Adviseurs, juni 2007

Totale vraag bedrijventerreinen Stedendriehoek (uitbreidingsvraag + transformatiebehoefte), bij ongewijzigd beleid, netto ha.

scenario	¹ Stedendriehoek (Deventer gekoppeld aan ZW-Overijssel)			² Stedendriehoek (Deventer berekend op basis van gemiddelde kengetallen)		
	2006-2020	2021-2030	2031-2040	2006-2020	2021-2030	2031-2040
GE	409	58	-23	335	17	-48
TM	356	7	-75	301	-24	-95
SE	253	7	-45	201	-23	-66
RC	163	-45	-92	119	-70	-109

¹⁾ Bron: 'Gelderland in vier bedrijven' definitief + transformatiebehoefte vlg. ETIN

²⁾ Bron: 'Gelderland in vier bedrijven' eerste concept + transformatiebehoefte vlg. ETIN

Uit dit overzicht blijkt dat in de tweede variant de vraag 44 tot 74 ha. lager uitkomt dan in de eerste variant, dat de omslag van groei naar krimp veel eerder optreedt en dat de op termijn vrijkomende ruimte groter is.

Totaalbeeld Stedendriehoek bij gewijzigd beleid

De vraagramingen zijn beleidsarm, d.w.z. dat de voortschrijdende ontwikkelingen in de locatievoorkeur, de terreinquociënten en de werkgelegenheid geleidelijk verlopen. Plotseling optredende trendbreuken of beleidswijzigingen moeten dus nog afzonderlijk worden verdisconteerd en zijn niet begrepen in de voorliggende berekeningen. Er zijn echter methoden beschikbaar om de behoefte van het bedrijfsleven aan ruimte te realiseren op minder ha. (onder andere de SER-ladder). Daarbij wordt de ruimtevraag in m² bedrijfsruimte volledig geaccommodeerd maar door bijvoorbeeld in meerdere lagen te bouwen kan dit op een kleiner grondstuk worden gerealiseerd. Ook hoeft de vraag niet per se geaccommodeerd te worden door de creatie van nieuw terrein. Door gebruik te maken van restruimtes op bestaande terreinen, herverkaveling, herstructurering en revitalisering van economisch verouderde terreinen kan ook 'nieuw' aanbod worden geschapen. In het prognosemodel wordt niet alleen uit gegaan van ongewijzigd beleid maar ook van de instandhouding van de bestaande vraag- en aanbodmechanismen. Ook hier zijn echter beleidsscenario's denkbaar die veranderingen kunnen bewerkstelligen.

Bij het bepalen van het ontwikkelingstempo van de terreinquotiënt is in de BLM onderscheid gemaakt naar drie landsdelen. Als gevolg van de schaarse ruimte in de Randstad wordt verondersteld dat de terreinquotiënt in dat gebied in de toekomst niet zal toenemen. In Midden- en Zuid-Nederland treedt nog wel enige groei op omdat de ruimte minder schaars is. In Noordoost-Nederland is nog relatief veel grond beschikbaar en is er dus nog ruimte om de terreinquotiënt te laten groeien. In de Stedendriehoek is gerekend met een mix van de Midden-, Zuid-, Noord en Oost-Nederlandse kengetallen. Maar getuige het Randstad voorbeeld is het in principe mogelijk de groei terug te dringen door bijvoorbeeld grondprijspolitiek, het creëren van kunstmatige schaarste, afspraken over intensief grondgebruik etc. Maar ook de stijging van de terreinlocatievoorkeur waarmee gerekend is, is vatbaar voor beleidsbeïnvloeding. Zo kan de lopende discussie over Werklandschappen in de nabije toekomst een beslissende wending geven aan de ontwikkelingsrichting van de terreinlocatievoorkeur. Kortom, er liggen tal van beleidsmogelijkheden om de ruimtevraag in ha. te beïnvloeden zonder dat dit ten koste gaat van de accommodatie voor het bedrijfsleven.

De ruimtewinst die door toepassing van de SER-ladder kan worden geboekt varieert sterk van terrein tot terrein. Er zijn praktijkvoorbeelden waarbij slechts een zeer geringe winst kon worden geboekt tot voorbeelden waarbij de winst meer dan 50% bedraagt. Wanneer bij wijze van rekenvoorbeeld wordt uitgegaan van een gemiddelde ruimtewinst van 25% als gevolg van de gezamenlijke effecten van de:

- SER-ladder (bv. restruimte, herverkaveling, herstructurering);
- beleid op de locatievoorkeur (bv. werklandschappen);
- beleid op de terreinquotiënt (bv. intensivering, meervoudig ruimtegebruik);
- beleid op vraag-aanbodmechanismen (bv. grondrijspolitiek, regierol overheden, verbeterde verhouding nieuwprijs versus herstructurering).

Toepassing van een reductie van 25% op de eerder gepresenteerde vraagprognoses levert het volgende beeld:

Totale vraag bedrijventerreinen Stedendriehoek (uitbreidingsvraag + transformatiebehoefte), bij een beleidsambitie van 25% ruimtewinst, netto ha.						
scenario	¹ Stedendriehoek (Deventer gekoppeld aan ZW-Overijssel)			² Stedendriehoek (Deventer berekend op basis van gemiddelde kengetallen)		
	2006-2020	2021-2030	2031-2040	2006-2020	2021-2030	2031-2040
GE	307	44	-23	251	13	-48
TM	267	5	-75	226	-24	-95
SE	190	5	-45	151	-23	-66
RC	122	-45	-92	89	-70	-109

¹) Bron: 'Gelderland in vier bedrijven' definitief + transformatiebehoefte vlg. ETIN
²) Bron: 'Gelderland in vier bedrijven' eerste concept + transformatiebehoefte vlg. ETIN

Uit dit overzicht blijkt dat beleidsambities en een 'gemiddelde' ontwikkeling voor Deventer grote invloed hebben op de vraagramingen. In het hoogste groeiscenario in de periode 2006-2020 beweegt de vraag zich tussen de 251 en 307 ha. tegenover de oorspronkelijke 409 ha.

Het aanbod van bedrijventerreinen

De provincie voert een permanente inventarisatie uit naar de voorraad nieuwe bedrijventerreinen (Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem). Per 1 oktober 2007 was de stand als volgt:

Voorraad bedrijventerreinen in de Stedendriehoek in netto ha. per 1 oktober 2007	
terstond uitgeefbaar terrein	77
harde plannen (opgenomen in bestemmingsplannen)	80
zachte plannen (in studie, nog niet opgenomen in bestemmingsplannen)	388
totaal	545
Bron: IBIS-Gelderland, oktober 2007	

De totale voorraad bedrijventerreinen in de Stedendriehoek bedraagt 157 ha, waarvan 77 ha. terstond uitgeefbaar en 80 ha. niet-terstond uitgeefbaar (d.w.z. plannen die een bestemmingsplanstatus hebben,

van ontwerp tot vigerend). Daarnaast zijn er ook nog zogenaamde 'zachte' plannen tot een totale omvang van 388 ha. Deze plannen verkeren nog in de ideeën en studiefase en hebben betrekking op de (verre) toekomst. Of deze plannen ooit tot uitvoering komen is onzeker.

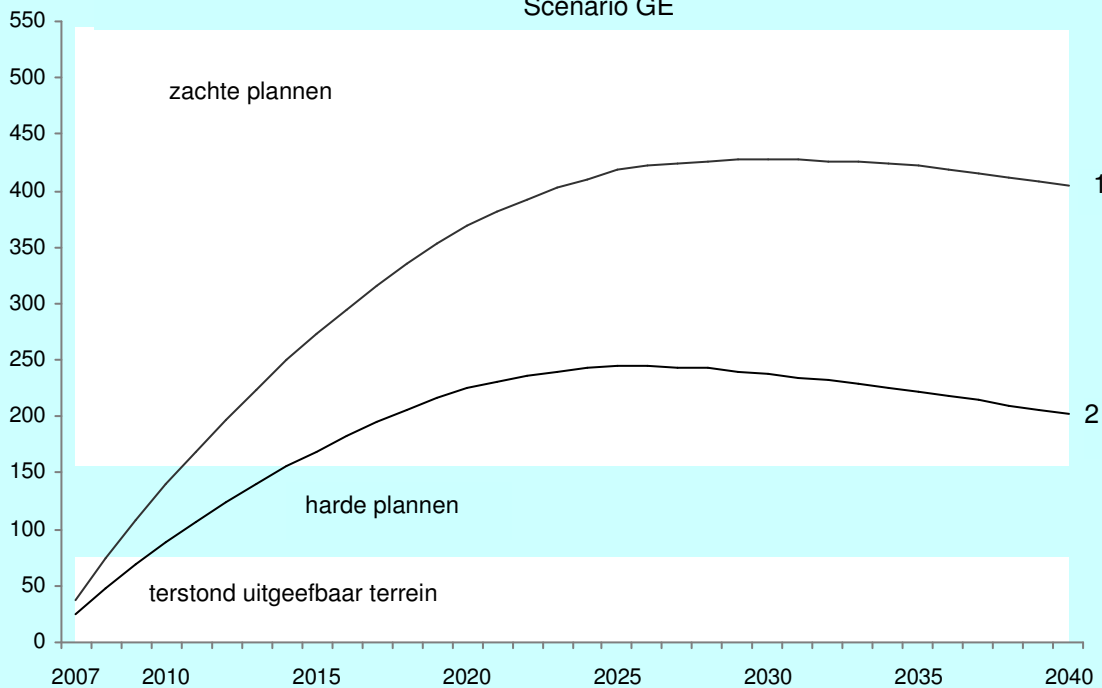
Confrontatie

De vraag of de Stedendriehoek over voldoende bedrijventerrein beschikt kan worden beantwoord door het huidige aanbod te vergelijken met de toekomstige behoefte aan terrein. Het verschil tussen vraag en aanbod laat zien hoeveel er in de toekomst nog gepland moet worden. In de navolgende grafieken is de regionale vraag-aanbod situatie in beeld gebracht. De geprognosticeerde vraag (uitbreidingsvraag plus transformatiebehoefte) wordt afgezet tegen het huidige aanbod (onderscheiden naar terstond uitgeefbaar, harde plannen en zachte plannen). De snijpunten van de vraagcurve met de lijnen van het aanbod laten zien wanneer er in de tijd kritische momenten ontstaan (in de periode vóór het snijpunt is het aanbod voldoende om de vraag te voldoen, in de periode daarna is er een tekort). Naast de beleidsneutrale prognoses uit 'Gelderland in vier bedrijven' (curve 1) is ook een curve opgenomen waarin is uitgegaan van een beleidsambitie van 25% ruimtewinst. Ook is in deze variant voor Deventer uitgegaan van een groeipad volgens het gemiddelde ontwikkelingsbeeld (curve 2).

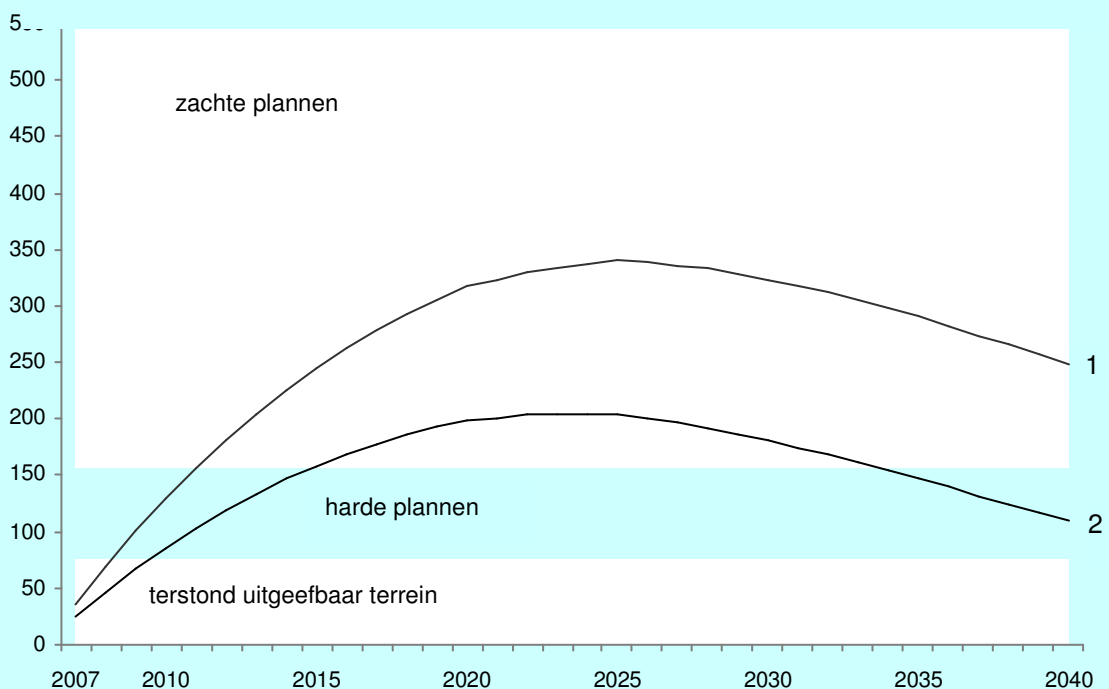
De variatiebreedte tussen de vier scenario's en de vier varianten met aanvullend beleid is erg groot. De overzichten maken duidelijk hoe groot de invloed van de verschillende veronderstellingen en uitgangspunten is, maar ook hoe groot de invloed van beleid kan zijn. Zonder aanvullend beleid zal in het hoogste groeiscenario eind 2010 het moment aanbreken dat een deel van de zachte voorraad moet zijn geconverteerd naar terstond uitgeefbaar. Met aanvullend beleid en uitgaande van een gemiddelde ontwikkeling in Deventer breekt dat moment pas halverwege 2014 aan. In deze variant zal bovendien slechts een klein gedeelte van de zachte plannen worden aangesproken (tussen 2014 en 2025 ca. 90 ha.). In het laagste groeiscenario behoeven de zachte plannen nooit te worden aangesproken. In de variant met aanvullend beleid is zelfs realisering van de harde plannen niet meer nodig en kan worden volstaan met de huidige terstond uitgeefbare voorraad.

Stedendriehoek confrontatie vraag en aanbod bedrijventerreinen, netto ha.

Scenario GE



Scenario TM

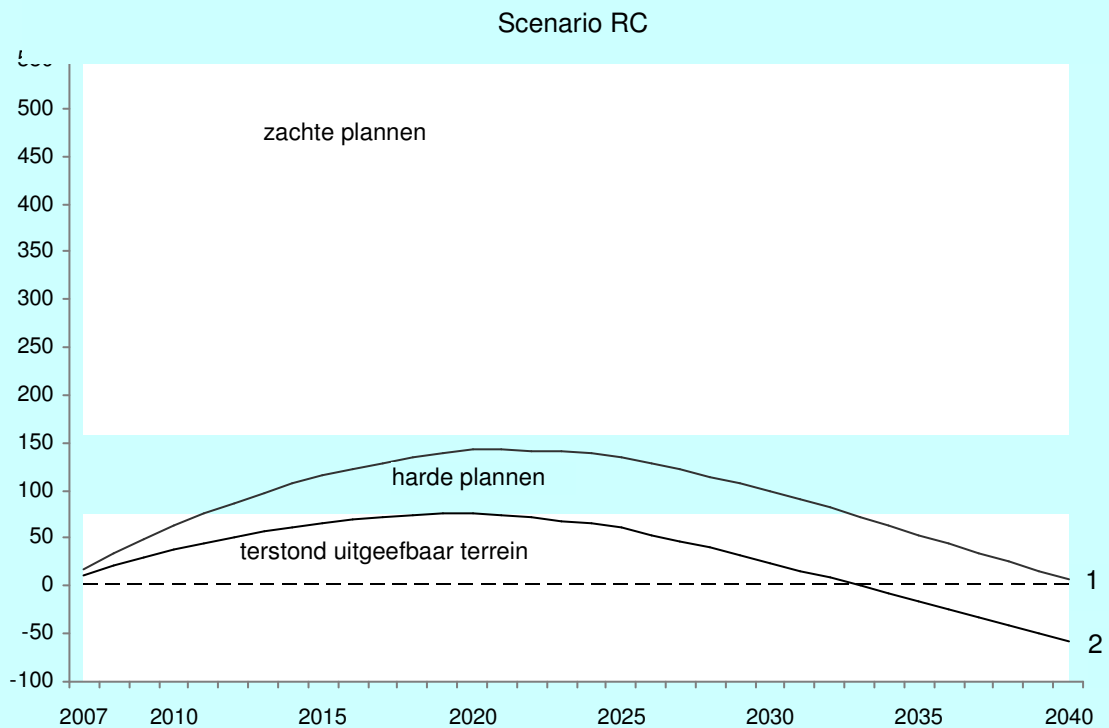
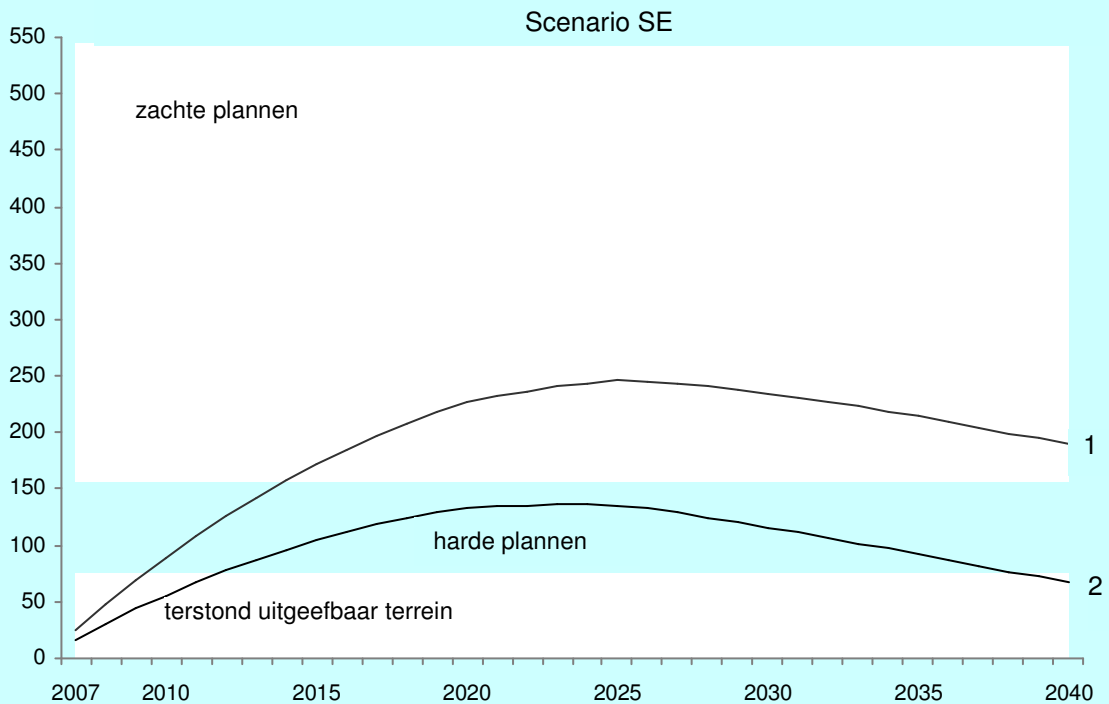


1. Beleidsarm; Bron uitbreidingsvraag: Gelderland in vier bedrijven, Bureau economisch Onderzoek, Provincie Gelderland (prognose voor Deventer overgenomen van de Provincie Overijssel); bron transformatiegegevens: Behoeftte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek?, ETIN, 2007

2. Beleidsambitie. Bron uitbreidingsvraag: Gelderland in vier bedrijven, verminderd met een beleidsambitie van 25% ruimtewinst (prognose voor Deventer berekend op basis van gemiddelde kengetallen); bron transformatiegegevens: Behoeftte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek?, ETIN, 2007

Bron aanbod: IBIS-Gelderland (oktober 2007)

Stedendriehoek confrontatie vraag en aanbod bedrijventerreinen, netto ha.



1. Beleidsarm; Bron uitbreidingsvraag: Gelderland in vier bedrijven, Bureau economisch Onderzoek, Provincie Gelderland (prognose voor Deventer overgenomen van de Provincie Overijssel); bron transformatiegegevens: Behoeftte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek?, ETIN, 2007

2. Beleidsambitie; Bron uitbreidingsvraag: Gelderland in vier bedrijven, verminderd met een beleidsambitie van 25% ruimtewinst (prognose voor Deventer berekend op basis van gemiddelde kengetallen); bron transformatiegegevens: Behoeftte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek?, ETIN, 2007

Bron aanbod: IBIS-Gelderland (oktober 2007)

Slotopmerking

De behoefteramingen dragen een voorwaardelijk karakter. De fundamentele onvoorspelbaarheid van de toekomst, het projecteren van gemiddelde kengetallen en structuren op specifieke en kleinschalige situaties e.d. maken dat de vooruitberekeningen per definitie onzeker zijn. De nationale toekomstbespiegelingen van het CPB over een periode van 35 jaar zijn hoogst speculatief. Dit geldt in verstrekte mate voor onze eigen regionale prognoses. De regionale implicatie van een bepaald landelijk toekomstscenario is op zichzelf beschouwd weer een nieuwe onzekerheidsfactor. In het verlengde daarvan wordt de hoogste graad van onzekerheid bereikt bij de gemeentelijke berekeningen. Het zal duidelijk zijn dat vooral de lokale vooruitberekeningen een indicatief karakter dragen. Ondanks al deze relativering zijn lokale prognoses onontbeerlijk voor het planningsproces. Uiteindelijk zijn vraag en aanbod herleidbaar tot op de gemeenten. Op dat niveau wordt de vraag manifest en wordt het aanbod gerealiseerd.

De vraag van welk scenario bij de beleidsvertaling moet worden uitgegaan is complex. Daar alle scenario's even consistent en plausibel zijn, kan op 'waarschijnlijkheidsgronden' geen keuze gemaakt worden. Uitgaan van een bandbreedte ter grootte van het hoogste en laagste scenario is in de praktijk moeilijk uitvoerbaar omdat de verschillen te groot zijn. Maar hoe de scenariokeuze ook uitvalt, het is in ieder geval raadzaam om daarbij ook een zekere beleidsambitie te formuleren. Gezien het publieke debat over de ruimtelijke kwaliteit van Nederland en de opvattingen van het Kabinet en van de Provincie over verrommeling en zuinig ruimtegebruik, is het niet goed denkbaar dat een regionale of lokale overheid nog een planningsopgave presenteert zonder ambities. De voorgaande exercitie laat zien dat het de moeite loont om met adequaat beleid de behoefte aan nieuw bedrijventerrein te reduceren en daarbij toch aan de ruimtevraag van het bedrijfsleven te voldoen. Het moment waarop een gedeelte van de zachte voorraad moet worden omgezet in feitelijk uitgeefbaar terrein kan op deze wijze vele jaren worden uitgesteld en – afhankelijk van de toekomstige economische groei en de beleidseffecten – mogelijk zelfs onnodig worden. Ook is duidelijk dat de huidige voorraad zachte plannen in de Stedendriehoek zo ruim is dat – mocht de noodzakelijkheid zich voordoen - op termijn een voorzichtig begin kan worden gemaakt met de realisering van de minst controversiële plannen.

De rekenvoorbeelden in dit memorandum hebben uitsluitend een illustratieve functie en dienen niet te worden opgevat als een pleidooi voor een bepaald scenario of beleidsambitie. Beoogd is slechts aan te geven hoe gevoelig de planningsopgave is voor beleidsambities en welke – min of meer toevallige - omstandigheden in kleine regio's de uitkomsten in een bepaalde richting kunnen beïnvloeden. Het eerste noopt tot bezinning op de vraag op welke wijze beleid kan worden ingezet om tot zuiniger ruimtegebruik te komen, het tweede tot een behoedzame omgang met modelberekeningen.

Menno Walsweer
Bureau Economisch Onderzoek
Provincie Gelderland

11 oktober 2007