

Conclusies en advies onderzoek mengen bedrijventerreinen provincie Zuid-Holland

I. Aanleiding/kader

Bestaande bedrijventerreinen in Zuid-Holland worden steeds vaker bedreigd door oprukkende woningbouw. De Zuid-Hollandse steden werken als een ware magneet op nieuwe inwoners, waardoor meer woningen nodig zijn. Regelmatig zijn deze gepland op of nabij bedrijventerreinen. Gevolg: bedrijven worden de stad uitgeduwd. Vaak zijn het daarbij de 'vieze' en 'niet-hippe' bedrijven die het veld moeten ruimen. Het gaat dan vooral om bedrijven in de productieve economie, zoals opslag, distributie, (groot)handel, bouw en productie. Deze bedrijven hebben echter een belangrijke toegevoegde waarde voor de stad. Bij de stad als plek voor wonen, (online) winkelen en vertier, hoort nu eenmaal ook een productieve kant die de moderne stadsmachine draaiende houdt. En als door de verstedelijkingsopgave het aantal woningen, restaurants, barretjes en winkels toeneemt, dan groeit dus de ruimtebehoefte vanuit deze stadsgebonden bedrijvigheid. Bovenal leveren deze bedrijven bovengemiddeld veel werkgelegenheid aan bijvoorbeeld praktisch en technisch geschoolde vakkrachten.

Kortom, een gezonde en gebalanceerde stad is een stad waar voldoende ruimte is voor dit soort productieve bedrijvigheid. Deze productieve economie wordt bij de verstedelijkingsopgave nog al eens uit het oog verloren. 'Werken' wordt in de plannen voor woon-werkmilieus vaak ingevuld als kantoren en bedrijfsruimten voor creatieve bedrijvigheid, zzp-ers, publieke voorzieningen, vrijetijdsfuncties en horeca. De bedrijven en banen die nu op de transformatielocaties gevestigd zijn komen niet altijd terug, of *kunnen* hierin ook moeilijk terugkomen omdat de locaties na transformatie simpelweg te duur worden. Voor stadsverzorgende bedrijven als installatiebedrijven, loodgieters, aannemers, timmerbedrijven, et cetera is een goedkoper bedrijventerrein buiten de stad is echter vaak geen goed alternatief: niet dicht genoeg bij de afzetmarkt (de stad zelf), verder reizen en een minder aantrekkelijke werkomgeving voor personeel, hoge kosten voor verhuizing en nieuwbouw et cetera. Bovendien zorgen de klimaat- en duurzaamheidsopgaven voor een groter belang van ruimte voor productieve bedrijven in de stad. Immers, allerlei gebouwen zullen verduurzaamd moeten worden, waardoor het werk voor o.a. (ver)bouw, installatie en reparatiebedrijven in de stad groeit. Ook is het natuurlijk veel duurzamer als bedrijven dicht bij hun klanten en werknemers gevestigd zijn, zodat mobiliteit beperkt kan worden. Tot slot vormen deze bedrijven veelal ook belangrijke schakels in de omslag naar een circulaire economie. Juist in het stedelijk gebied zijn de reststromen het grootst en het is vanuit duurzaamheidsoptiek natuurlijk het best om deze stromen niet over onnodig grote afstanden te gaan verplaatsen.

Tegen deze achtergrond werkt de provincie Zuid-Holland aan nieuw bedrijventerreinenbeleid. Aan PS is toegezegd eind dit jaar met een nieuwe bedrijventerreinenstrategie te komen. Ter voorbereiding hierop lopen nu diverse acties. Een daarvan is het bekijken van de mogelijkheden om bestaande bedrijventerreinen 'beter te benutten' o.a. door te kijken wat de mogelijkheden zijn voor menging van bedrijvigheid in woon-werkmilieus.

II. Aanpak van het mengonderzoek

Voor de 'technische' uitleg van het onderzoek verwijzen we naar het uitlegdocument. In het kort was het doel van het onderzoek om gevoel te krijgen bij hoeveel ruimtevraag op bedrijventerreinen in Zuid-Holland realistisch te mengen is met andere functies, wonen in het bijzonder. Daarvoor is (1) gekeken naar de theoretische mengbaarheid. Ofwel: kunnen bedrijven mengen. Dit is gedaan op basis van SBI-code, omvang en verkeersaantrekkende werking van bedrijven. Daaruit volgt een indeling van bedrijven in 'mengbaar', 'mengbaar onder voorwaarden' en 'niet mengbaar'. Voor de eerste twee categorieën is vervolgens gekeken (2) in welk milieu bedrijven willen zitten. Soms kan bijvoorbeeld een bedrijf qua omvang en activiteiten best mengbaar zijn, maar zit het bedrijf vanwege imago van de locatie toch liever in een gewoon 'bedrijventerreinmilieu'. Tot slot (3) is een inschatting gemaakt of menging ook plaats gaat vinden. Ook andere overwegingen kunnen namelijk meespelen, zoals de betaalbaarheid van de vestigingslocatie en toekomstzekerheid ('wat als inwoners straks toch gaan klagen en gaan procederen, trek ik dan niet aan het kortste eind?'). Per sector/bedrijfstak hebben we hiervoor analyses en inschattingen uitgevoerd. Afhankelijk van de samenstelling van de bedrijvigheid op de 50 bedrijventerreinen leidt dit dus tot een bepaalde 'realistische' mengbaarheid.

Let op: de specifieke ruimtelijke omstandigheden (een deel van een bedrijventerrein ligt dicht tegen een bestaande woonwijk en is daarom qua locatie geschikt om te transformeren naar woningen, een groot kantoorpand op een bedrijventerrein is relatief eenvoudig te transformeren naar studentenwoningen, het enige bedrijf met een hindercirkel verplaatst naar een nieuwe locatie waardoor woningen kunnen worden toegevoegd op het terrein et cetera) kunnen ervoor zorgen dat de vraag naar gemengde milieus hoger wordt. De inschatting van mengbaarheid is op basis van de aard van de bedrijvigheid in de huidige situatie. De provinciebrede analyse houdt geen rekening met locatie- of bedrijfsspecifieke omstandigheden.

Figuur 1: drie stappen in het mengbaarheidsonderzoek



Om meer gevoel te krijgen bij locatiespecifieke omstandigheden en de resultaten uit de analyse te 'toetsen' hebben we in vervolg op bovenstaande stappen ingezoomd op twee specifieke locaties. Plaspoelpolder (Rijswijk) en bedrijventerrein Zoeterhage (Zoetermeer). Doel hiervan was gevoel krijgen bij de uitkomsten en de bruikbaarheid van het onderzoek. Dit als input naar het gesprek met gemeenten over deze locaties. Dit leidt tot betere planvorming en de juiste locatie-afwegingen over waar mengen logisch, realistisch en gewenst is.

BOX: TRENDS EN ONTWIKKELINGEN BIJ BEDRIJVEN ZORGEN VOOR HOGERE MENGBAARHEID

We vertalen in ons onderzoek de 'theoretische mengbaarheid' (*kunnen* bedrijven mengen?) naar de daadwerkelijke vraag naar gemengde gebieden (*willen* bedrijven ook mengen?). Vanwege het, op dit moment nog, ontbreken van grootschalige, uitontwikkelde gemengde gebieden baseren we ons hierbij op bestaand onderzoek, een aantal beredeneerde aannames en bureauexpertise. Het PBL onderzoek naar functiemenging is een belangrijk uitgangspunt.

De gebruikte percentages bij het bepalen van het ontstaan van vervangingsvraag weerspiegelen, naast de voorkeur van bedrijven zelf, ook verschillende trends en ontwikkelingen waardoor bedrijven (in de toekomst) in gemengd gebied gevestigd kunnen zijn. Denk aan technologische innovaties waardoor productie schoner en stiller wordt (zoals 3D- printen, toepassing van schonere grondstoffen, de beperking van uitstoot van gevaarlijke of giftige stoffen, et cetera) de bereidheid van bedrijven om maatregelen te nemen tegen uitstoot van stof en geluid, zoals het 'inpakken' van de bedrijfslocatie en het toenemende belang van een, voor steeds schaarser wordend personeel, aantrekkelijke vestigingslocatie. Hoe snel innovaties gaan, en welke impact dit precies heeft op de mengbaarheid van bedrijven moet ook uit de praktijk blijken. We adviseren daarom ook vooral om verhuizingen en nieuwe vestigingen van bedrijven te monitoren. Dit kan aanleiding geven om op termijn de (meng)percentages aan te passen.

III. Resultaten van het mengonderzoek

We concluderen dat van het totale huidige ruimtegebruik op de locaties in dit onderzoek circa 7-10% ruimtevrage naar gemengde gebieden te verwachten is. Dit is circa 80-130 hectare. Dit is de ruimtevrage naar gemengd gebied vanuit de nu gevestigde bedrijven op de onderzochte terreinen. Zonder rekening te houden met locatie- of bedrijfsspecifieke omstandigheden. Bij volledige transformatie van al deze terreinen zal de rest van het ruimtegebruik dus als vervangingsvraag optreden. Feit is dat dit alles natuurlijk

uitsluitend aan de orde is, als de transformatie ook daadwerkelijk plaatsvindt. Bovendien is nu geredeneerd vanuit gehele terreinen en voor de totale dataset. Vaak voorzien plannen slechts in transformatie van een gedeelte van het terrein. Voor veel van de terreinen zijn bovendien nog helemaal geen (concrete) transformatieplannen.

De vraag naar gemengde milieus zegt dus ook nog niets over de behoefte vanuit nieuwe bedrijven of de omvang van uitbreidingsvraag. We gaan ook niet in op de vraag of de transformatieplannen voor bedrijventerreinen (die immers ook variëren in 'hardheid') aansluiten bij een marktvrage. Voor het ene terrein is transformatie een realistischer scenario dan het andere. Dat hangt ook voor een belangrijk deel af van bijvoorbeeld ruimtelijke kenmerken van de terreinen. Wel geeft de analyse natuurlijk handvatten in hoeverre het realistisch is dat bedrijven vanuit bepaalde sectoren in een gemengd milieu kunnen en willen landen. Dat is bruikbaar bij beoordeling (haalbaarheid, fasering, et cetera) van en gesprek over gemeentelijke plannen.

De twee nader onderzochte voorbeelden illustreren dit alles. Binnen Plaspoelpolder zijn deelgebieden waar de 'realistische' mengbaarheid waarschijnlijk een stuk hoger uit zal komen dan 10% van het huidige ruimtegebruik. Neem als voorbeeld het Kessler Park. De huidige bedrijvigheid (grootschalig kantoor) heeft in onze analyse een grote voorkeur voor een monofunctionele kantoorlocatie en zou vanuit dit bedrijf geen vraag naar gemengd milieu ontstaan. In de praktijk is het vastgoed nu verkocht aan een ontwikkelaar en is de ambitie om hier een gemengd campusmilieu (50/50 wonen/werken) te realiseren. In het deelgebied bij station Rijswijk en de noordelijke strook (tussen Treubstraat en Sir Winston Churchillaan) is de verwachting ook dat bedrijven veel meer geneigd zijn te mengen dan op basis van de bedrijfskenmerken verwacht mag worden. Het mengbare ruimtegebruik zal hier naar verwachting veel hoger uitkomen dan de 10% waar we voor de hele dataset vanuit gaan. Voor het middengebied van de Plaspoelpolder, waar de huidige werkfunctie behouden moet blijven, is het realistisch om uit te gaan van helemaal geen menging.

IV. Advies: hoe het onderzoek nu te gebruiken?

Het onderzoek laat zien dat op een doorsnede van bijna 50 bedrijventerreinen in Zuid-Holland (het betreft zowel grote als kleine terreinen, terreinen met verschillende invulling, context en 'hardheid' qua transformatieplannen) gemiddeld zo'n 10% van de ruimtevrage van de zittende bedrijven daadwerkelijk zal gaan mengen wanneer transformatie plaatsvindt.

Per locatie kan dit natuurlijk verschillen. De vraag óf bedrijven gaan mengen is in hoge mate afhankelijk van de situatie ter plekke. Ruimtelijke of individuele bedrijfseconomische omstandigheden (die in dit grootschalige onderzoek op circa 50 locaties niet zijn meegewogen) zijn daarin vaak doorslaggevend. Als op een terrein al leegstand is, kan dat bijvoorbeeld een relatief eenvoudig startpunt voor transformatie zijn. Op sommige locaties kan daardoor de bereidheid om te gaan mengen groot zijn. Als bovendien maar een deel van het terrein getransformeerd wordt, en andere delen van het terrein niet transformeren, kan menging op terreinniveau relatief eenvoudig tot stand komen. In een scenario waarbij op het hele terrein op blok- en kavelniveau gemengd wordt is het ook maar de vraag of het om een realistische hoeveelheid 'mengmilieu' gaat of niet. Om op deze vraag antwoord te krijgen is ook een behoefteaming nodig van de vraag naar gemengd milieu. Dit onderzoek is wel een eerste indicatie voor hoeveel gemengd milieu mogelijk is vanuit de aard van de gevestigde bedrijven en een vuistregel over de bereidheid van bedrijven om te gaan mengen.

De raming van de gemengde vraag is nu 'beleidsarm' en geldt voor deze specifieke dataset met bijna 50 terreinen. Het percentage bedrijven dat op een gemengde locatie gevestigd wil zijn, kan op individuele locatie (fors) hoger (of lager) uitpakken. Dit is afhankelijk van een aantal voorwaarden:

1. De maximale menging van bedrijven kan groter zijn als er goede randvoorwaarden (zoals beschikbaarheid, betaalbaarheid) zijn voor bedrijven om in gemengd gebied te vestigen.
2. In de totale dataset zitten ook terreinen waarvoor nog geen (of nauwelijks) concrete transformatieplannen zijn. Hoe verder in de planvorming, hoe meer uitzicht bedrijven hebben op een nieuwe, gemengde vestigingslocatie. En dus ook daadwerkelijk kunnen verhuizen naar een gemengd gebied. Dit zal het percentage bedrijven waarvan we taxeren dat ze daadwerkelijk zal gaan verhuizen naar gemengd gebied, positief beïnvloeden.

3. De verhuisbereidheid onder bedrijven is over het algemeen laag. Een beperkte vestigingsvoorkeur voor gemengd gebied vinden we daarom niet onlogisch bij bedrijven die nu op een goed functionerende monofunctionele locatie gevestigd zijn.
4. Op dit moment ontbreekt het (in Zuid-Holland, maar ook elders in Nederland grotendeels) nog aan uitontwikkelde gemengde locaties. Alternatief aanbod van bedrijfsruimte in een gemengd gebied is dus nog nauwelijks voorhanden. Ook voor bedrijven geldt dat onbekend, onbemind maakt. We verwachten dat de voorkeur naar gemengd gebied zeker zal stijgen, als er courant en geschikt aanbod bedrijfsruimte in gemengd gebied op de markt komt.

Deze 10% kan als een vuistregel gebruikt worden voor een eerste beoordeling van de realiteit en markconformiteit van de transformatieplannen van gemeenten. Vervolgens kan locatie specifiek ingezoomd worden op de mate van mengbaarheid. Dit op basis van de specifieke kenmerken van de locatie. Dit kan geconfronteerd worden met de plannen van de gemeente. Welk deel van het terrein wil men precies transformeren? Om hoeveel hectare gaat dat? Hoe ziet dat mengmilieu eruit? En hoe verhoudt zich dat tot de informatie uit de mengbaarheidsanalyse?

De dataset (GIS-laag) en conclusies kunnen hiervoor als startpunt dienen en naar analogie van de verdieping voor bijvoorbeeld Plaspoelpolder toegepast worden. Zo kan op locatieniveau een beeld verkregen worden van de realiteit en wenselijkheid van de (gemeentelijke) plannen en kan de provincie gefundeerd input leveren in de planvormingsprocedure. Met als hogere doelen: (1) het borgen van de provinciale belangen rondom economie en (2) het zo optimaal mogelijk inzetten van de schaarse ruimte in Zuid-Holland met maximaal rendement voor de Zuid-Hollandse economie, samenleving en andere belangrijke opgaven waar de provincie voor staat.

V. Wat zijn eventuele logische vervolgstappen?

We signaleren de volgende eventuele vervolgstappen voor de provincie Zuid-Holland:

- Uitrol van mengbaarheidsanalyse op alle bedrijventerreinen. Ook de overige 550 terreinen op mengbaarheid scoren zodat een provinciedekkend beeld ontstaat van de (on)mogelijkheden voor mengen.
- Behoefteprognose voor informele locaties, inclusief een fasering die realistisch is op basis van 'harde' transformatieplannen.
- GIS kaart maken op basis van ruimtelijke kenmerken die transformatie naar wonen kansrijk of juist niet maken. Denk aan nabijheid tot bestaande woningen, een hoge FMI op blokniveau, hindercirkels van bedrijven, nabijheid van snel- en spoorwegen, et cetera. Door deze kaart over de kaart van mengbaarheid te leggen, ontstaat inzicht in de locaties waar transformatie kansrijk is geredeneerd vanuit de bedrijvigheid (dit onderzoek) én ruimtelijke kenmerken van een locatie.

VI. Wat is slim om te doen met het mengonderzoek in de nieuwe bedrijventerreinenstrategie?

- Er van bewust zijn dat gemiddeld 90% van de ruimte op de onderzochte (potentiële) transformatieterreinen dus niet mengbaar is. Hier vooral de focus op leggen in het bedrijventerreinbeleid en borgen dat deze ruimte ook echt beschikbaar blijft en kan bijdragen aan allerlei opgaven rondom circulaire economie, duurzaamheid/energie, klimaat, etc.
- Confrontatie maken van het mengonderzoek met het vitaliteitsonderzoek bedrijventerreinen. Voor mengbare locaties met een hoge toekomstwaarde als bedrijventerrein adviseren we u zeer terughoudend te zijn met medewerking bij eventuele transformatieplannen. Overwegen om deze locaties als 'no go' te bestempelen voor transformatie.
- Eventueel de eis stellen dat bij alle transformaties van een bepaalde omvang (bijv. 10 ha) minimaal X% ruimte voor productieve economie moet terug komen (een vergelijkbare regel is toegepast op de Binckhorst, maar lijkt lastig na te leven). Een algemene regel is wat grof, dus differentiëren naar gelang de specifieke setting op de locatie/in de gemeente lijkt realistischer. Een algemene regel is tegelijkertijd wel weer beter werkbaar. Vereist nadere uitwerking en ook interne afstemming tussen bijv. Bureau EZ en RWB. Kan bijvoorbeeld als project/actie in de nieuwe strategie opgenomen worden.
- Regionale visie op bedrijventerreinen verplichten, als onderdeel van de in het coalitieakkoord aangekondigde integrale woon-/bedrijvenakkoorden. Belangrijk is dat de regio's hierin gevraagd wordt om aan te geven waar wonen-werken schuurt, en hoe ze voldoende ruimte voor werken (productieve)

economie borgen (hoe zorgen dat dit 'hard' is?) op plekken waar hier spanning op staat. Overwegen om de resultaten van het mengonderzoek hiervoor als bouwsteen aan te bieden aan de regio's.

- Bekijken van de mogelijkheden voor een transformatiefonds, naar analogie van regio Gooi en Vechtstreek. Gemeenten spraken daar af om overal waar transformatie wordt toegestaan een bijdrage te storten in een fonds. Dat fonds wordt vervolgens gebruikt om bestaande terreinen te verbeteren en behouden. Het fonds is tot nu toe nooit gevuld, maar heeft volgens de betrokken gemeenten wel bewustwording gecreëerd voor zorgvuldige afwegingen van ruimte voor wonen en economie.
- Draag succesverhalen uit van bedrijven die (1) al in gemengd gebied gevestigd zijn en (2) bedrijven die overwegen te verhuizen of aan het verhuizen zijn. Voor bedrijven is onzekerheid en onbekendheid een belangrijke reden om stil te blijven zitten. Uitdragen van succesverhalen kan bijdragen aan het verlagen van de drempel die bedrijven ervaren om in gemengd gebied te willen vestigen.