

Segmentatie van werklocaties Vlaanderen

Een conceptuele verkenning

Eindrapport, november 2015



INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING		5
1	ZOEKEN NAAR EEN NIEUWE SEGMENTATIE VAN WERKLOCATIES	15
1.1	Zorg dragen voor een goede ruimtelijke ordening van bedrijvigheid	15
1.2	Formele en informele locaties en afbakening onderzoek	16
1.3	De te beantwoorden vragen in deze studie	17
1.4	Gevolgte werkwijze	18
1.5	Opzet van deze rapportage	18
2	FORMELE LOCATIES: DE STAND VAN ZAKEN	19
2.1	Het RSV: startpunt van het denken over segmentatie	19
2.2	Toepassing segmentatie uit RSV is beperkt gebleven	21
2.3	Evaluatie	24
2.4	In Nederland wordt segmentatie tot op zekere hoogte serieus genomen	25
2.5	Conclusie	30
3	INFORMELE LOCATIES: DE STAND VAN ZAKEN	32
3.1	Er zit meer bedrijvigheid op informele locaties dan op formele	32
3.2	Wat speelt er in het buitenland rond informele locaties?	35
3.3	Verweven, maar welk beleidsniveau heeft / neemt de lead?	39
3.4	Prijs als bepalende factor	42
3.5	Conclusie	43
4	AGRARISCHE GEBIEDEN: DE STAND VAN ZAKEN	44
4.1	Grote veranderingen in het agrarisch gebied	44
4.2	Ervaringen in Nederland	49
4.3	Conclusie	51
5	ERVARINGEN EN WENSEN VAN HET BEDRIJFSLEVEN	53
5.1	Vestigingsplaatsen die relevant kunnen zijn voor een segmentatie	53
5.2	Formele locaties lijken nog sterk de voorkeur van bedrijven te genieten	54
5.3	Toenemend belang van de omgevingskwaliteit	55
5.4	Andere (ruimtelijke) veranderingen	57
5.5	Vestigingsplaatskeuzes vandaag: het onderzoek	58
5.6	Vestigingsplaatskeuzes vandaag: de resultaten	61
5.7	Conclusie	64
6	NAAR EEN SEGMENTATIE VAN WERKLOCATIES	65
6.1	Denken in product-markt combinaties	65
6.2	Over oude en nieuwe gebieden	66
6.3	Belangrijke variabelen voor een segmentatie	66
6.4	Drie alternatieven voor een segmentatie	68
6.5	Discussie en afweging	71
7	TE ONDERSCHIEDEN AANBODSEGMENTEN EN HUN KENMERKEN	76
7.1	Niet langer een onderscheid formeel – informeel	76
7.2	Van ruimtelijke kwaliteit naar investeringsniveau	76
7.3	De stedelijke (gebouwde) omgeving	76

7.4	Een indicatie van onderscheidende kenmerken	79
7.5	Segmentatie in het agrarisch gebied	82
8	STURINGSINSTRUMENTARIUM	88
8.1	Meer aandacht voor verweven locaties en agrarisch gebied noodzakelijk	88
8.2	Het juridische RO instrumentarium is beschikbaar, maar ...	88
8.3	Een beleidsomslag is noodzakelijk	90
8.4	Noodzaak van gebiedsvisies	91
8.5	Segmentatie van werklocaties	93
9	CONCLUSIE	95
	LITERATUURVERWIJZINGEN	101
	BIJLAGE 1: TOPIC LIJST TELEFONISCHE INTERVIEWS	104
	BIJLAGE 2: SAMENSTELLING STUURGROEP	108
	BIJLAGE 3: DEELNEMERS WERKSESSIE AGRARISCHE GEBIED	109
	BIJLAGE 4: PRIVAATRECHTELIJK INSTRUMENTARIUM EN FLANKEREND BELEID	110

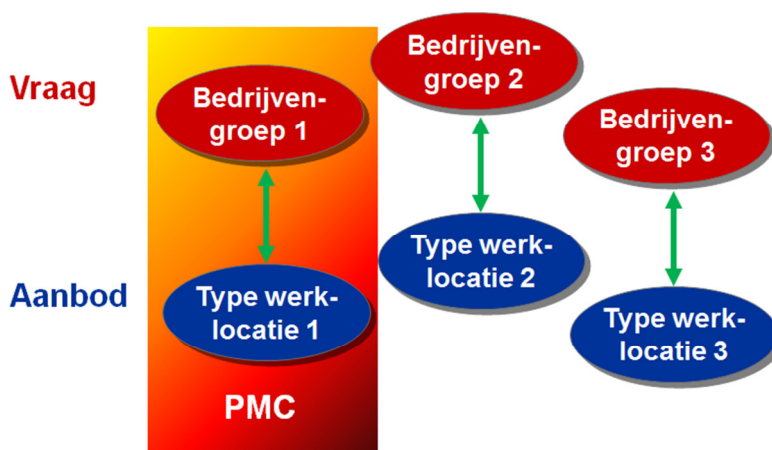
MANAGEMENTSAMENVATTING

Meerwaarde segmentatie

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) uit 1997 heeft de basis gelegd voor het huidige beleid betreffende het aanbod van bedrijventerreinen, bijbehorende differentiatie van het aanbod, ingegeven vanuit het principe van zuinig ruimtegebruik, en toedeling aan gemeenten. In het RSV van 2011 moest echter worden vastgesteld dat “slechts een beperkt aantal categorieën van specifieke regionale bedrijventerreinen uit het huidige RSV courant gebruikt worden”. Deze categorisering wordt aangeduid als segmentatie. Een segmentatie van bedrijfslocaties is van belang om bedrijven een geschikte vestigingsplek te bieden. Het gaat daarbij niet alleen om monofunctionele werklocaties (bedrijventerreinen en kantorenparken), maar ook om verspreid voorkomende locaties in of buiten de stad. Bij voorkeur is een dergelijke segmentatie breed toepasbaar en goed herkenbaar voor zowel overheden als ondernemers.

Een segmentatie wil feitelijk ondernemers de juiste product-markt combinatie (PMC) bieden, al is ook rekening te houden met wat maatschappelijk gewenst dan wel toelaatbaar is. In dit geval betekent dit dat het juiste type werklocatie (product) moet worden aangeboden aan een specifieke groep van bedrijven met overeenkomstige vestigingsplaatsen (de markt). Dat betekent dus ook dat meerdere product-markt combinaties moeten worden onderscheiden (zie figuur S1). Toepassing van segmentatie en het denken in termen van PMC's leidt tot een betere ruimtelijke ordening: het juiste bedrijf op de juiste plaats. Even zeer is sprake van een economische meerwaarde: bedrijven kunnen uit een gevarieerd aanbod de voor hen ideale locatie kiezen. Ook blijkt uit onderzoek dat goed geprofileerde werklocaties een gunstig effect hebben op de waarde van grond en gebouwen. Door een goede plaatsing van verschillende typen werkgebieden wordt tevens een bijdrage geleverd aan het benutten van aanwezige infrastructuur als wegen, kanalen, havens en dergelijke.

Figuur S1: product-markt combinaties



Vanuit deze constatering heeft Ruimte Vlaanderen besloten de mogelijkheden voor een nieuwe segmentatie te onderzoeken. Deze dient aan te sluiten bij huidige ontwikkelingen in het vestigingsplaatsgedrag van bedrijven, moet rekening houden met maatschappelijke wensen of randvoorwaarden en bij bestuurders aanspreken door helderheid / eenvoud.

Daarbij richt het onderzoek zich niet alleen op bedrijventerreinen en kantorenlocaties, maar heel nadrukkelijk ook op verweven locaties in stedelijke én agrarische gebieden.

Trends op het vlak van verweving

Segmentatie betreft niet alleen bedrijven- en kantorenterreinen; zo'n 80% van de bedrijven is in verweven gebieden gevestigd (Cabus, 2004, Idea Consult, 2014), zoals woongebieden, stadscentra, steenwegen of het agrarisch gebied. Dat aandeel kan nog toenemen want:

- voor kantoorlocaties is er een groeiende voorkeur voor een gemengde, multifunctionele omgeving, die via verschillende vervoerswijzen te bereiken is;
- er zijn milieutechnische ontwikkelingen die een sterke(re) verweving van bedrijven met andere functies mogelijk maken;
- het aantal zelfstandige professionals, die bijvoorbeeld thuis werken, of op een flexibele werkplek in een stedelijke omgeving, neemt toe.

Positief is de trend die laat zien dat een deel van de ondernemers meer waarde is gaan hechten aan de ruimtelijke kwaliteit van omgeving en gebouwen. Dat heeft te maken met de veranderende economie waarbij het aandeel van dienstverlenende bedrijven toeneemt, maar waarbij ook het aandeel dienstverlenende beroepen in de industrie groeit.

Hoewel er dus kansen lijken op een verdere toename van de verweving, moet tegelijkertijd worden vastgesteld dat door de hoogte van grondprijzen en speculatie bedrijven die feitelijk geen hinder opleveren voor hun omgeving toch kiezen voor een kantorenpark of een bedrijventerrein. Door een groep experts is mede hierdoor ingeschat dat het aandeel vestigingen op bedrijventerreinen toe zal nemen van circa 25% (2014) tot 27% in 2030. Niettemin wordt verwacht dat het absolute aantal bedrijfsvestigingen op bedrijventerreinen afneemt. Dit komt doordat door deze experts een terugloop van het aantal industriële vestigingen wordt verwacht (IDEA, 2014).

In het agrarisch gebied zorgen stijgende grondprijzen voor het verdringen van agrarische activiteiten door andere functies, die niet altijd een toegevoegde waarde hebben voor het agrarisch gebied. Het agrarisch areaal staat onder druk, vooral door residentialisering in ruime zin van gronden. Maar daarnaast zijn nog andere problemen te signaleren zoals:

- Gewenste schaalvergroting door landbouwondernemingen is niet overal mogelijk.
- Bedrijfsverplaatsing is lastig.
- Groeiend aantal vrijkomende agrarische bedrijfslocaties.
- Goede ruimtelijke ordening komt in het gedrang.
- Verweving van functies kan tot problemen leiden.

Om het beeld van actuele trends verder aan te scherpen zijn in het kader van dit project tevens bedrijven onderzocht die recentelijk zijn verhuisd. Uit de interviews volgt een zeer divers beeld van vestigingswensen waaruit moeilijk te generaliseren valt. Voorzichtig zijn niettemin de volgende conclusies te trekken:

- De reden van verhuizing is vaak ruimtegebrek / ruimteoverschot, een slechte bereikbaarheid (voor werknemers en/of klanten) en een onvoldoende kwaliteit van het pand. Dit is in lijn met eerdere onderzoeken naar verhuisgedrag.
- Opvallend vaak wordt 'mogelijkheden voor samenwerken met andere bedrijven' genoemd als factor die een rol speelde bij de locatiekeuze.

- Tal van andere redenen zijn er om een verhuizing in gang te zetten: fusies, bedrijfsovernames, sloop van het oude pand, milieuproblemen op de oude locatie, samenvoeging van bedrijfsactiviteiten, etc.
- De nieuwe situatie dient uiteraard geschikter te zijn voor wat betreft genoemde punten. Een goede bereikbaarheid wordt hierbij doorgaans geïnterpreteerd als 'autobereikbaarheid', al geeft een aantal ondernemers aan bewust gekozen te hebben voor een locatie die ook per spoor (trein / tram) bereikbaar is.
- Vaak wordt ook het gebouw zelf genoemd als factor: voldoende parkeren, goede klimaatvoorziening, aangenaam werkklimaat.
- Veel ondernemers hebben geen contact gehad met de overheid over de verhuizing, en hebben ook geen uitgesproken mening over de rol die de overheid zou moeten hebben. Het geeft al aan dat dit onderwerp voor een groot deel van hen geen dagelijks kost is. Wel komt vaak de Vlaamse mobiliteitsproblematiek aan de orde.

Ontwikkelde alternatieven

De laatste jaren is er een toenemend spanningsveld tussen de typen werklocaties die worden aangeboden en de eisen die ondernemers aan bedrijfsgebouwen en –omgeving stellen. Die eisen blijken de laatste vijftien jaar duidelijk veranderd te zijn. Op lijstjes met eisen scoren 'bereikbaarheid' en 'betaalbaarheid' steevast goed. Daarnaast valt op dat de ruimtelijke kwaliteit van gebouwen en omgeving voor steeds meer bedrijven een essentiële factor bij hun vestigingsplaatskeuze is (Cabus, Vanhaverbeke, 2004; Pellenbarg, 2005; in het kader van deze studie uitgevoerde interviews met ondernemers). We zien ook de al even genoemde verschuivende voorkeuren bij kantoren voor multimodale omgevingen, veelal met een grote variatie aan voorzieningen en veroorzaakt door nieuwe werkvormen. Gelijk op met deze trend gaat de snelle groei van het aantal zelfstandig werkende professionals, wat weer gevolgen heeft voor de inrichting van woonwijken en leidt tot een toenemende vraag naar flexibele werklocaties waar deze professionals elkaar kunnen ontmoeten.

Waarop nu een segmentatie te baseren, rekening houdend met optredende veranderingen, maar ook rekening houdend met wat maatschappelijk aanvaardbaar is? Om hierin inzicht te krijgen zijn drie alternatieven opgesteld. Op hoofdlijnen kunnen de alternatieven als volgt kort worden omschreven:

1. Het alternatief "Hou het simpel" gaat uit van het beperken van de segmentatie tot de meeste essentiële onderdelen. Niet te veel te kiezen, niet te veel regelen en de ondernemer beziet zelf maar de verschillende mogelijkheden.
2. Het tweede alternatief gaat uit van ruimtelijke kwaliteit en verwevenheid. Het achterliggende idee is dat bedrijven zoeken naar verschillende ruimtelijke kwaliteitsniveaus. Dat sluit goed aan bij het streven van overheden om een betere stedelijke kwaliteit te realiseren, waarbij echter duidelijk moet zijn dat niet elke werklocatie 'hoogwaardig' kan zijn.
3. Het idee achter het derde alternatief is de segmentatie vooral aan te laten sluiten op de uiteenlopende bereikbaarheidseisen van bedrijven. Voor overheden kan dit een relevant alternatief zijn vanwege de beleidswens om de automobiliteit terug te dringen.

Deze alternatieven zijn tegen elkaar afgewogen aan de hand van variabelen als aansluiting op de marktvrage, juridische haalbaarheid, eenvoud, wensen vanuit de maatschappij en aanpassingsmogelijkheden bij veranderende eisen. Dit leidde tot de conclusie dat verwevenheid essentieel is, gevolgd door (ruimtelijke) kwaliteit van de omgeving. In een

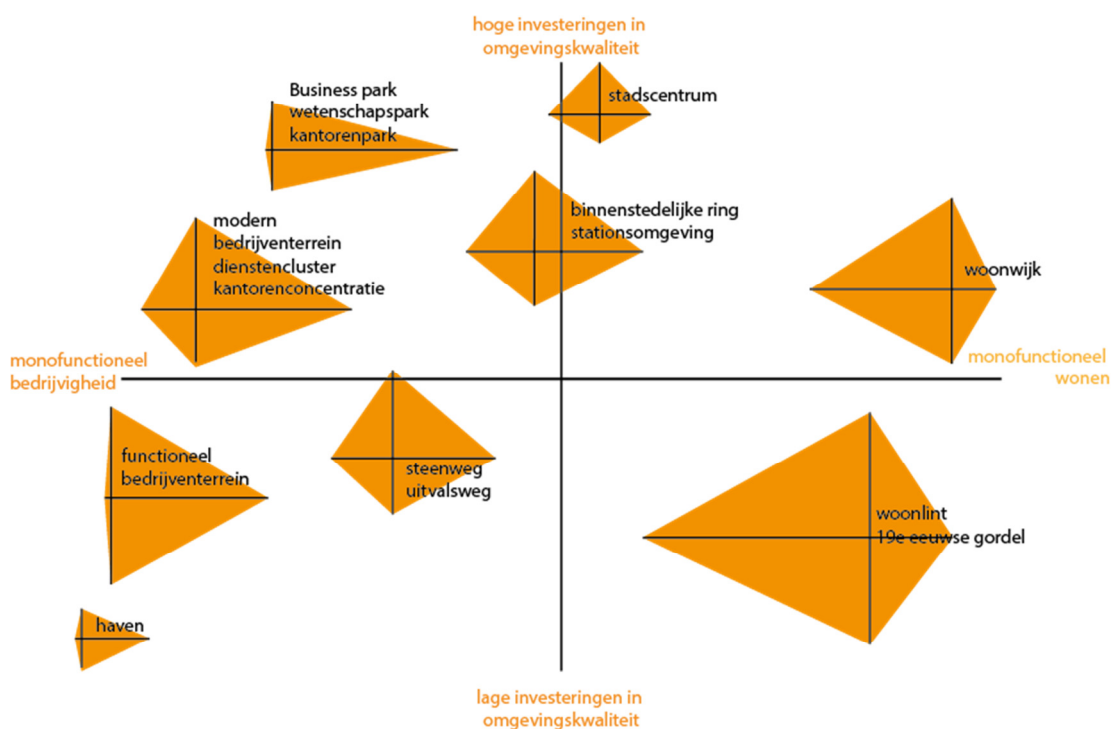
brede opvatting van omgevingskwaliteit zou men verwevenheid kunnen zien als een onderdeel daarvan, maar we houden ze hier bewust uit elkaar. Bij omgevingskwaliteit willen we vooral het investeringsniveau benadrukken dat nodig is om de beoogde omgevingskwaliteit te behouden. Dat kan een breed scala aan zaken omvatten als openbare ruimte, kwaliteit van een kade, ontsluiting, groen, enzovoorts.

Deze twee-dimensionele opzet geldt voor zowel het stedelijke als het agrarische gebied, maar de concrete invulling loopt langs afwijkende lijnen. Het voor ondernemers belangrijke thema bereikbaarheid ontbreekt in deze segmentatie. Bereikbaarheid wordt gezien als een *conditio sine qua non* (waarbij de aard van die bereikbaarheid van bedrijf tot bedrijf ook nog eens kan variëren; de een denkt aan een vrachtauto, een ander aan openbaar vervoer).

Segmentatie in het stedelijk gebied

In figuur S2 zijn een aantal typen stedelijke locaties op de twee onderscheiden dimensies geschaald. Het figuur geeft weer hoe bijvoorbeeld het modern terrein en het hoogwaardig terrein baat hebben bij een zekere mate van verweving, en dus opschuiven naar het midden op de horizontale as. Vervolgens wordt vanuit investeringen in kwaliteit geponeerd dat de typische Vlaamse steenwegontwikkeling een hogere investering in kwaliteit nodig heeft dan momenteel het geval is, wil men kunnen spreken van een gewenste bedrijfslocatie.

Figuur S2: segmentatie stedelijk gebied op basis van twee dimensies



Met deze indeling kunnen overheden aan de slag om een proces in gang te zetten dat is gericht op het in beeld brengen van de aanbodsegmenten. Dat proces moet leiden tot keuzes ten aanzien van investeringen in deelgebieden, die er toe moeten leiden dat – indien nodig – het betreffende ‘product’ (de locatie) kan voldoen aan de eisen van de markt (de beoogde doelgroepen). Door te werken met dergelijke product-marktcombinaties op regionale schaal kan worden nagegaan wat de concurrentiële locaties zijn en hoe investeringen moeten worden gepland op regionaal niveau.

De eisen die aan een bepaald aanbodsegment in een stedelijke omgeving kunnen worden gesteld kunnen moeilijk uniform worden vastgesteld. Antwerpen is nu eenmaal anders dan Geel of Roeselare. Daarom beperken we ons hier tot het benoemen van de variabelen die bij een beoordeling kunnen worden meegenomen. Daarbij maken we een onderscheid in:

- kenmerken rondom uitstraling, leefbaarheid, milieu en bereikbaarheid;
- specifieke lokale kenmerken;
- kenmerken die moeilijk zijn te controleren of te handhaven.

Verder zal het duidelijk zijn dat de mate waarin een gebied aan de eisen kan worden aangepast eveneens verschillen zal laten zien. In een nieuwe woonwijk of op een nieuw bedrijventerrein kan met alle relevante aspecten rekening worden gehouden, maar in een al jaren bestaande situatie zijn de mogelijkheden veelal beperkter. De voor elk segment gegeven beschrijving van kenmerken is indicatief. Tabellen S1 en S2 geven een beschrijving van een aantal relevante kenmerken per segment. Twee segmenten zijn voor de overzichtelijkheid samengevoegd, maar verschillen van elkaar voor wat betreft het investeringsniveau.

Tabel S1: kenmerken van segmenten met een overwegende werkfunctie, INDICATIEF

	Functioneel terrein	Modern terrein	Hoogwaardig terrein
Verwevenheid	Geen.	Niet of beperkt (kantoren aan de randen of zachte overgang naar woonwijk met ambachtsbedrijven, al of niet met woning). Ondersteunende diensten toegestaan.	Menging van kantoren, kantoorachtigen en bedrijven mogelijk, evenals specifieke kantoren-terreinen. Ondersteunende diensten toegestaan.
Leefbaarheid	Op afstand van woonwijken conform VLAREM.	Nabijheid woonwijken geen bezwaar, zachte overgangen tussen functies wenselijk.	Nabijheid woonwijken geen bezwaar, zachte overgangen tussen functies gewenst.
Autobereikbaarheid	Gericht op zwaar vrachtverkeer. Nabij snelweg of multimodaal knooppunt	Gericht op personenauto's en middelzwaar vrachtverkeer. Minimaal provinciale weg.	Focus op personenauto's. Minimaal ontsluiting door steenweg.
Bereikbaarheid met bus, tram, metro	Niet van toepassing.*	Niet van toepassing.*	Minimaal 2x per uur een busverbinding (bij voorkeur met treinstation).
Bereikbaarheid met trein	Niet van toepassing	Niet van toepassing.	Voorstadhalte van toegevoegde waarde.
Vervoer over water	Verdient aanbeveling.	Doorgaans niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Groenvoorzieningen	In stroken (5% van het openbaar gebied).	Stroken singels (10% van het openbaar gebied)	Singels en grotere gehelen (15% van het openbaar gebied; veel groen op de kavels)
Fietspaden op terrein	Geen.	Suggestiestrook op hoofdwegen.	Vrij liggend (zeker op hoofdwegen en enkele secundaire wegen)
Trottoirs op terrein	Geen.	Enkelzijdig langs hoofdwegen.	Tweezijdig op nagenoeg gehele terrein.
Parkeren	Op eigen terrein.	Op eigen terrein.	Op eigen terrein, collectief of aan de achterzijde van de gebouwen.
Buitenopslag	Toegestaan.	Ja, mits visueel goed afgeschermd.	Nee.
Materiaalgebruik gebouwen	Divers, redelijk ogend.	Relatief hoogwaardig en eenduidigere uitstraling (beton, stenen, hout)	Hoogwaardig (beton, stenen, hout, grote glasvlakken); onder architectuur gebouwd.
Indicatie bedrijvigheid	Zware industrie.	Middelzware en lichte industrie.	Lichte industrie, laboratoria, kantoorachtigen, kantoren.

* Wat overigens specifiek collectief (bedrijfs)vervoer, opzet carpooling en andere vormen van vervoermanagement niet uitsluit.

Tabel S2: kenmerken de segmenten met een duidelijke menging van functies, INDICATIEF

	Centraal stedelijk gebied (centrum, stationsomgeving, binnenstedelijke ring)	Radialen (steenwegen, uitvalswegen)	Woon-werklocatie (woonlinten, laat 19 ^e eeuwse / vroeg 20 ^e eeuwse gordel)
Verwevenheid	Sterk.	Matig / sterk.	Matig
Leefbaarheid	Goede afstemming tussen werk- en woonfuncties. Bewoners van stadscentra zijn zich bewust van de meer dynamische omgeving.	Goede afstemming tussen woon- en werkfuncties. Werkfuncties langs steenwegen kunnen ook als geluidscherm voor achterliggende wijken dienen.	Goede afstemming tussen woon- en werkfuncties. Woonfunctie heeft een zekere voorrang boven de werkfunctie.
Autobereikbaarheid	Redelijke bereikbaarheid. Goede verbinding met hoofdwegenet.	Goed. Aan of nabij hoofdverkeersweg / steenweg.	Voldoende / goed.
Bereikbaarheid met bus, tram, metro	Zeer goed. Knooppunt van lijnen.	Goed.	Voldoende / goed.
Bereikbaarheid met trein	(Zeer) goed	Voorstadhalte van toegevoegde waarde.	Niet van toepassing.
Indicatie bedrijvigheid	Detailhandel, grote kantoren, baliefuncties. Verder weg van het stadscentrum diensten, kleinschalige lichte industrie en ambachtelijke bedrijvigheid.	Detailhandel, kantoren, kleinschalige lichte industrie en ambachtelijke bedrijvigheid.	Kleinschalige detailhandel, kleinschalige kantoren, kleinschalige lichte industrie en ambachtelijke bedrijvigheid, (dienstverlenend) bedrijf aan huis.

Segmentatie in het agrarisch gebied

Het Vlaams agrarisch gebied biedt ruimte aan een breed scala aan economische activiteiten, die van elkaar verschillen in de mate waarin ze afhankelijk zijn van de (perceptie van de) omgevingskwaliteit van het platteland voor hun bedrijfsvoering. Het leidt ook hier tot een segmentatie op de dimensies omgevingskwaliteit en mate van verwevenheid (hier vooral agrarisch versus niet agrarisch). Op de mate van verweving kan worden gestuurd, in de zin dat beleidsmatig gebieden kunnen worden aangewezen die al dan niet monofunctioneel agrarisch blijven, dan wel waar meer niet-agrarische functies worden toegestaan. De combinatie van de twee dimensies levert op hoofdlijnen vier typen gebieden op:

1. Agrarische bedrijven die op prijs moeten (kunnen) concurreren op de wereldmarkt voor landbouwproducten. Dit type bedrijven is vaak economisch sterk en vraagt aanzienlijk investeringskapitaal. Hier geldt een overwegende trend van schaalvergroting, waaraan omgevingskwaliteit enigszins ondergeschikt is. Hierdoor ontstaat al snel spanning tussen individuele wensen van ondernemers (bijvoorbeeld uitbreiding) en wat maatschappelijk wenselijk wordt geacht (industriële aandoende bebouwing, milieuhinder, vervoersbewegingen).
2. Agrarische bedrijven die niet alleen in de agrarische sector activiteiten hebben, maar ook breder. Doorgaans komt deze verbreding in activiteiten voort uit de zoektocht naar inkomenszekerheid. Bij dit type bedrijven kan een goede landschappelijke kwaliteit essentieel zijn voor het succes van deze verbreding. In principe lijken verbrede activiteiten potentieel beter inpasbaar met behoud van omgevingskwaliteit dan sommige schaalvergroting van agrarische activiteiten.
3. Niet-agrarische activiteiten die doelbewust afkomen op de omgevingskwaliteiten (rust, 'groen', openheid) van het agrarisch gebied, in contrast met de stedelijke omgeving. Het kan gaan om activiteiten voor recreërende stedelingen, maar ook om wonen of

zorgfuncties. Enerzijds kunnen deze activiteiten voor een welkome economische versterking zorgen op plekken waar zuivere landbouw niet langer rendabel is. Anderzijds kan een onwenselijke situatie optreden als deze functies in staat zijn een hogere prijs te betalen, en dus de landbouw wegdrücken omdat ze ‘economisch sterker’ blijken of als ze de vergunning van agrarische activiteiten tegenwerken.

4. Niet-agrarische bedrijven die gevestigd zijn in het landelijk gebied, maar voor de bedrijfsvoering zelf de omgevingskwaliteiten niet benutten of ondersteunen. Het betreft hier een veelheid van functies die zich vestigen in agrarische gebouwen en eventueel het bijhorende erf en de gronden. Het kan gaan om familiebedrijven die mogelijk agrarisch zijn begonnen, maar (op termijn) niet langer agrarisch gerelateerd zijn. Vaak gaat het om activiteiten die ook op een bedrijventerrein terecht kunnen (ze zijn daarom mee te nemen in een regionale segmentering van bedrijfslocaties).

Tabel S3 geeft een aantal specifieke kenmerken van de gebieden die in de onderscheiden segmenten vallen. Vanzelfsprekend gaat het bij de hier voorgestelde segmentatie om een vierdeling die in de dagelijkse realiteit vele nuanceringen en tussenvormen kent.

Tabel S3: segmentatie voor het agrarisch gebied

	1	2	3	4
Omgevingskwaliteit	Laag investeringsniveau	Laag investeringsniveau	Hoog investeringsniveau	Hoog investeringsniveau
Verwevenheid	Sterk	Beperkt	Sterk	Beperkt
Leefbaarheid	Primair gericht op agrarische productiemogelijkheden	Primair gericht op agrarische productiemogelijkheden	Agrarisch met aandacht voor nevengebruik (milieu)	Agrarisch met aandacht voor nevengebruik (milieu)
Materiaalgebruik gebouwen / beeldkwaliteit	Divers, functionele kwaliteit	Divers, functionele kwaliteit	Relatief hoogwaardiger en bijvoorbeeld per gebied eenduidigheid in materiaalgebruik	Relatief hoogwaardig
Indicatie voor type agrarische bedrijvigheid	Eerder intensief agrarisch met menging van andere functies	Eerder intensief agrarisch en relatief grootschalig	Agrarisch en relatief kleinschalig, gemengd met wonen, zorg, recreatie	Agrarisch en relatief kleinschalig

Sturing

Een van de conclusies van dit onderzoek is dat het juridisch RO instrumentarium aanwezig is om een goede segmentatie in een gemeente door te voeren. Wel is het aan te bevelen beeldkwaliteitplannen een juridische basis te geven door deze (waar relevant) te koppelen aan een RUP.

Deze conclusie roept echter twee vragen op. De eerste vraag luidt waarom de segmentatie dan toch niet van de grond is gekomen. En ten tweede moet de vraag worden gesteld of een aanpassing van het beleid gewenst is.

In het kader van deze studie is geen gericht onderzoek gedaan naar die eerste vraag. Wel kunnen we stellen, op grond van ervaring in Nederland, dat gemeenten niet snel geneigd zijn om een ondernemer die op zoek is naar een vestigingsplaats “nee” te verkopen, zeker niet als er veel werkgelegenheid mee gemoeid is. Het specifiek aflijnen van doelgroepen voor bepaalde werklocaties kan dan belemmerend werken. Een dergelijke opstelling van een gemeente is wel erg sterk vanuit de eigen, lokale economie gedacht, terwijl een regionaal kader hier gewenst is omdat de vestiging van een bedrijf ook gunstige effecten heeft voor de buurgemeenten (Van Dinteren, 2010). Een goede voorlichting, regionale samenwerking en

afstemming, en (eventueel) coördinatie door hogere overheden zijn aan de orde om de segmentatie nu concreet vorm te geven.

Voor wat betreft de tweede vraag: in het ideale geval zal het nieuwe BRV een beleidsomslag laten zien. Alle lichten staan op groen om los te komen van de door CIAM 4 bepleite functiescheiding waarop de Vlaamse milieuregelgeving zich sterk heeft geënt. De huidige typevoorschriften en de ideologische scheiding van functies moeten grondig worden aangepast gegeven de veranderde en veranderende omstandigheden. Bijvoorbeeld de sterk verminderde impact van veel bedrijfssectoren op de omgeving (lawaai, emissies, veiligheid). Dat geldt voor nieuwe terreinen, maar ook voor bestaande situaties, met de kanttekening dat in een nieuwe situatie dit eenvoudiger is te realiseren.

Er is bovendien nood aan een mentaliteitswijziging gericht op het samengaan van verschillende activiteiten, zowel in de ruimte als in de tijd. Maar op dit moment is er nog steeds een trend bij een deel van de bedrijven zonder verkeer aantrekkende werking, zonder zware milieubelasting en van een goed aanvaardbare schaal om toch naar een monofunctioneel bedrijventerrein of monofunctionele kantorenlocatie te verhuizen. Ook zijn er overal nog harde overgangen tussen monofunctionele werklocaties enerzijds en anderzijds woonwijken, natuur en landschap. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat al een groot deel van de bedrijvigheid is verweven, maar het is zaak dit ook zo te houden.

Hoewel terugkijkend kan worden gesteld dat het RO instrumentarium in principe voor handen was om zinvolle segmentaties door te voeren, moet met het oog op de toekomst een andere koers worden gekozen en zullen andere en nieuwe instrumenten moeten worden ingezet. Enkele voorlopige vaststellingen:

- Het huidig instrumentarium leent zich goed voor de sturing rondom monofunctionele werklocaties. De complexiteit van verweven werklocaties vraagt om aanvullend, toegesneden instrumentarium.
- Daarbij is het gewenst niet alleen te kijken naar het RO instrumentarium, maar moet worden bezien welke combinaties met instrumenten van andere beleidsvelden kunnen worden gemaakt om beleidsdoelstellingen te bereiken.
- Op de toekomst gericht instrumentarium moet worden gekenmerkt door flexibiliteit en snelheid.
- Het gaat niet alleen om de beschikbaarheid van een (rigide) beleidsinstrumentarium, maar ook om een instrumentarium dat stimulerend werkt.
- Bij vernieuwende ontwikkelingen is het denkbaar dat in meer of mindere mate los kan worden gekomen van een rigide beleid en dito instrumentarium. In dat geval wordt vooral de vraag relevant of het proces om te komen tot een gebiedsvisie zorgvuldig is doorlopen. Richtinggevende kaders, flexibiliteit en gebiedsmanagement zijn dan relevante termen.

Belang van regionale afstemming

Het laatste punt wijst ook in de richting van een duidelijke visie op de verschillende typen werklocaties. Die gebiedsvisies en mogelijk ook het gevoerde proces ernaartoe, zouden een bepaald statuut moeten krijgen. Op hogere beleidsniveaus kunnen de lijnen worden uitgezet, maar de uitvoering moet op lokaal niveau plaatsvinden. Die lokale uitvoering kan echter niet zonder regionale afstemming. Regionale afstemming tussen gemeenten is essentieel om tot een goed gesegmenteerd aanbod van werklocaties op regionaal niveau te komen. Het komt

echter niet altijd gemakkelijk van de grond. Het is nog te vaak 'eigen gemeente eerst' als een ondernemer op de stoep staat die op zoek is naar een geschikte vestigingslocatie. Dat houdt ongetwijfeld verband met de gemeentefinanciering die gebaseerd is op onder meer het aantal bedrijven en hun tewerkstelling, maar heeft ook te maken met de exploitatie van bedrijventerreinen en lokale belastinginkomsten.

De vraag kwam op of het een provinciale taak kan zijn om de segmentatie van werklocaties (en wellicht ook de afstemming van vraag en aanbod) te bepalen. Maar meteen kwam daarbij de vraag op of je dit moet willen institutionaliseren. Vrees is dat dit zorgt voor meer vertraging. Bovendien, zo werd gesteld, is de situatie regionaal sterk verschillend, bijvoorbeeld in de mate waarin locaties beschikbaar zijn, de mate waarin sprake is van een regionale markt, en in hoeverre al regionaal wordt samengewerkt. Al met al heeft een centralere organisatie niet de voorkeur. Eerder moet worden bezien hoe een ontwikkeling van onderop op gang kan worden gebracht en hoe door de Vlaamse overheid een dergelijke intergemeentelijke aanpak kan worden gepromoot en gestimuleerd. Goede voorbeelden zijn al te zien bij intercommunales, zoals Leiedal.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- de nadruk op herstructurering van bestaand gebied.
- de mate van verwevenheid in een gebied.
- de noodzaak van een goed management van werklocaties om het beoogde investeringsniveau vast te kunnen houden (en dat is meer dan het reguliere beheer).
- de noodzaak van regionale afstemming om het aanbieden van concurrentiële locaties in hetzelfde segment tegen te gaan.

Uitwerking beleid

De verschuiving van de aandacht naar bestaande bebouwde gebieden heeft gevolgen voor de reikwijdte en de mogelijkheden om de hier voorgestelde segmentatie toe te passen. Het belang van een segmentatie verandert daardoor niet, maar het is uiteraard moeilijker een bepaalde product-markt combinatie in de bestaande bebouwde structuur door te voeren, dan in een 'greenfield'-ontwikkeling. In veel gevallen zal men daarom in eerste instantie dicht in de buurt blijven van een bestaande situatie en in het geval van een gewenste verandering streven naar een organisch verlopend proces (Albertkanaal Antwerpen). Alleen in het geval van een radicale herstructurering, een transformatie, komen de zaken anders te liggen. Typische voorbeelden zijn grote historische bedrijfslocaties die door vertrek van de grote speler vrijkomen (Ford Genk, Renault Vilvoorde).

Hoe dan ook: een visie op de gewenste ontwikkeling van de ene werklocatie kan moeilijk tot stand komen als niet integraal naar de rest van het aanbod aan werklocaties wordt gekeken. Een integrale visie maakt duidelijk waar overheden in een regio bepaalde typen van economische activiteiten willen situeren, welke mate van verweving daarbij mogelijk is en welke herstructureringsopgave er ligt om die profilering te realiseren.

Belangrijk aandachtspunt blijft de waarde van grond en vastgoed. Speculatie kan ongewenste ontwikkelingen in de hand werken. Een lokale overheid kan, als zij geen eigenaar is van de betreffende grond / gebouwen, weinig directe invloed uitoefenen. Daarom lijkt zelfs een goed uitgewerkt RUP vandaag vooral een sturingsinstrument om bepaalde ontwikkelingen onmogelijk te maken. Daarnaast zijn er de vergunningen, zoals de

milieuvergunning, die kunnen worden ingezet en die vandaag ook in de restrictieve sfeer blijven. Omgekeerd wordt waarschijnlijk te weinig restrictief gewerkt bij het toelatingsbeleid van monofunctionele werklocaties. Dat laatste is nochtans noodzakelijk om segmentatie serieus vorm te geven.

Een uitwerking van het segmentatiebeleid voor werklocaties (monofunctioneel, of in sterke of geringe mate verweven) gaat dan uit van:

- duidelijke, strategische beleidsdoelstellingen als vertrekpunt;
- een inventarisatie van min of meer homogene deelgebieden (welke typen van bedrijvigheid; welke gebiedskenmerken);
- het beoordelen van die werklocaties: vaststellen wat het huidige segment is dat bediend kan worden en vaststellen of dat met het oog op toekomstige ontwikkelingen ook het juiste profiel is. Daarbij is rekening te houden met trends, maar vooral met verwachtingen ten aanzien van de marktontwikkelingen in het betreffende segment (overaanbod moeten worden voorkomen; hier komt opnieuw het belang van regionale afstemming in beeld);
- het vaststellen van de ontwikkelingsrichting als er een discrepantie is tussen het huidig profiel en het gewenst profiel. Aangegeven moet dan worden hoe die herstructurering bereikt kan worden (instrumentarium, financiën, enzovoorts);
- bijzondere aandacht voor de partners in het proces, het collectief leertraject en het maken van bewuste keuzes en beslissingen;
- het opstellen van een (regionale) lange termijn planning per segment (product-markt-combinatie) en het loslaten van een uniforme 'ijzeren voorraad' op regionale schaal.

1 ZOEKEN NAAR EEN NIEUWE SEGMENTATIE VAN WERKLOCATIES

1.1 Zorg dragen voor een goede ruimtelijke ordening van bedrijvigheid

Gedurende de afgelopen decennia is door overheden, in het bijzonder de Vlaamse overheid, gezocht naar een segmentatie (of differentiatie) van bedrijventerreinen. Soms ging men daarbij breder dan alleen de segmentatie van formele werklocaties en werden ook informele werklocaties meegenomen (zie ook paragraaf 1.2 voor nadere uitleg van begrippen).

Een dergelijke segmentatie van het aanbod is alleszins relevant om formele werklocaties (bedrijventerreinen; kantorenterreinen) en verspreid voorkomende werklocaties binnen grotere (multifunctionele) gebieden goed in te passen in hun omgeving. Kortom: een segmentatie draagt bij aan een goede ruimtelijke ordening. Verondersteld mag worden dat het bovendien bijdraagt aan een voorspoedige economische ontwikkeling omdat bedrijven zich kunnen vestigen op de voor hen ideale locatie, vooropgesteld dat de gezochte locaties ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Gezien de lange tijd die soms nodig is om gebieden tot ontwikkeling te brengen is het dan bovendien de kunst tevens in te kunnen schatten in hoeverre (significante) verschuivingen in vestigingsplaatseisen kunnen gaan optreden, bijvoorbeeld onder invloed van economische structuurveranderingen.

Beekmans (2015) stelt dat bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen (of bij grootschalige herstructurering) het van belang kan zijn keuzes te maken met betrekking tot het type bedrijven dat zich op een locatie vestigt. Dat heeft een positief effect op de waarde van die terreinen. Uit het onderzoek van Beekmans blijkt dat (althans voor Nederland) de gemengde bedrijventerreinen – die terreinen waar geen duidelijke keuze is gemaakt voor een bepaald type van bedrijvigheid – de laagste waarde hebben¹. Gespecialiseerde terreinen worden significant hoger gewaardeerd. Dit laat zien dat toepassen van een goede segmentatie ook een economisch effect kan hebben. In het genoemde voorbeeld vertaalt dit zich in de vastgoedwaarde van grond en gebouwen. Een goed opgezette segmentatie heeft ook positieve ruimtelijk-economische effecten doordat het aanbod beter aansluit op de (steeds veranderende) vraag. Een goede mix van segmenten, zeker op regionaal niveau, kan de aantrekkingskracht van een regio op bedrijven vergroten.

Tot op heden werd bij het gebruik van de term segmentatie (differentiatie) vooral gedacht aan bedrijven- en kantorenterreinen.² Feitelijk moet het onderwerp breder worden gezien, meer in termen van ‘ruimte voor bedrijvigheid’. In lijn daarmee valt er in Vlaanderen een verschuiving of verbreding te constateren, van een bedrijventerreinenbeleid (soms inclusief kantorenterreinen) naar een breder bedrijfshuisvestingsbeleid dat meer locaties in beschouwing neemt. Daar zijn goede argumenten voor, zoals:

- slechts een vijfde deel van de bedrijvigheid is op bedrijventerreinen en specifieke kantorenlocaties te (Cabus, 2004, Idea Consult, 2014);

¹ Dit laat onverlet dat bij de realisatie van werklocaties zorg moet worden gedragen voor een variatie in grondprijzen, aansluitend bij het type terrein en de vraag vanuit de markt waarbij altijd sprake is van een bandbreedte in de grondprijzen die bedrijven zich kunnen of willen veroorloven.

² Een milieuzonering zou eventueel ook als een segmentatie kunnen worden opgevat. Deze is echter eerst en vooral ingegeven door de wens van overheden milieuhinder te voorkomen of te sturen. De segmentatie waar we hier naar op zoek zijn wordt primair geleid door de vraag hoe het aanbod goed kan aansluiten op de (veranderde) vraag vanuit het bedrijfsleven. Dat laat onverlet dat een bepaalde segmentatie kan worden gecombineerd met een milieuzonering.

- er is een vervaging van het dominante idee om functies als wonen, werken en recreatie strikt te scheiden in desbetreffende bestemmingen. Principes geformuleerd om hygiënische redenen in CIAM 4 (1933)³ komen niet langer overeen met de huidige bedrijfsvoering, maatschappelijke noden en (milieu-)technische mogelijkheden;
- nieuwe vraagstukken doemen op door nieuwe werkvormen zoals Het Nieuwe Werken, en door de groei van het aantal zelfstandige professionals.

1.2 Formele en informele locaties en afbakening onderzoek

Bovenstaande betekent dat niet alleen gekeken moet worden naar de formele werklocaties, maar dat een groter aantal gebieden in de beschouwingen moet worden betrokken. Onder **formele werklocaties** verstaan we gebieden die uitsluitend bestemd zijn (concreet neergelegd in het Gewestplan of in een RUP) voor specifieke bedrijfspgroepen. Te noemen zijn bedrijventerreinen, kantoorterreinen en wetenschapsparken. In principe is er op deze werklocaties geen sprake van verwevenheid (bijvoorbeeld met wonen), maar in de praktijk beginnen hier verschuivingen op te treden.

Buiten deze formele werklocaties kunnen we locaties onderscheiden die een relatief hoge werkgelegenheidsconcentratie kennen, maar waarbij bedrijven veelal ruimtelijk verspreid voorkomen (verweving): de **niet-formele of informele werklocaties**. Denk hierbij aan stadscentra, binnensteden, stationslocaties, uitvalswegen, laat 19^e eeuwse / vroeg 20^e eeuwse wijken. Concentraties van bedrijvigheid komen daarbij voor, maar zolang daarbij geen sprake is van een RUP, specifiek voor economische activiteiten, bezien we het als een informele werklocatie.

Formele en informele locaties komen voor in alle typen van nederzettingen, variërend van dorp tot stad. **Gemakshalve zal in dit rapport worden gesproken van het stedelijk gebied.**

Het voorgaande heeft vooral betrekking op stedelijke gebieden en steenwegen. Daarnaast zal in deze studie **het agrarisch buitengebied** worden betrokken, waar zich momenteel tal van veranderingen voordoen in de omvang en functie van de agrarische bedrijvigheid. Ook hiermee dient in een ruimtelijk orderingsbeleid rekening te worden gehouden.

Deze studie richt zich daarom op de volgende gebieden:

- stedelijk gebied:
 - formele werklocaties;
 - informele werklocaties;
- verspreide werklocaties in het agrarische gebied.

³ CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) werd in 1928 opgericht en behoorde vrijwel meteen tot de meest toonaangevende vernieuwingsbewegingen op het gebied van architectuur en stedenbouw van de 20ste eeuw. In CIAM4 (1933) was er ook veel aandacht voor sociale segregatie. De functionele stad is in wezen ook een sterk ideologisch model. Het is merkwaardig dat de principes nog steeds gehanteerd worden in planning, terwijl de maatschappij een fundamenteel andere koers uitgaat.

1.3 De te beantwoorden vragen in deze studie

Deze conceptuele verkenning van de segmentatie van werklocaties is een onderdeel van de voorbereidingen voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en maakt onderdeel uit van het onderzoeksspoor 'ruimtelijk-economische netwerken'.

De probleemstelling kan als volgt worden geformuleerd:

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) is aangegeven met welke segmentatie en bijbehorend instrumentarium de gemeenten en provincies geacht worden te werken.

Toepassing in de praktijk laat nogal eens te wensen over. Bovendien gaat de aandacht sterk uit naar de zogenaamde formele locaties. Het lijkt wenselijk om ook de werklocaties buiten de formele terreinen te betrekken in een verkenning van mogelijke te hanteren segmentaties.

Daarnaast ondergaan de economische activiteiten in het agrarisch gebied grote veranderingen (schaalvergroting, uitbreiding van activiteiten, nieuwe economische activiteiten) en komt de vraag op naar een gepaste reactie van het beleid ten einde de omgevingskwaliteit en de intrinsieke productiewaarde van het open agrarisch gebied te behouden, zonder dat de economische vitaliteit wordt aangetast. De aandacht van het beleid gaat voornamelijk uit naar het hergebruik van verlaten landbouwgebouwen voor (industriële) functies. Veelal gaat dit gepaard met een geleidelijke uitbreiding van de gebouwen en terreinen, maar ook de afsplitsing van landbouwgronden. Het economisch nut van de grond voor (agrarische) productie blijft veelal onbesproken.

Het voorgaande leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is tot op vandaag omgegaan met de segmentatie van bedrijventerreinen? Welke indelingen zijn of worden gehanteerd en hoe wordt daar in de praktijk mee omgegaan?
2. Sluiten gehanteerde indelingen in voldoende mate aan op de (veranderende) wensen en eisen vanuit het bedrijfsleven?
3. Aan welke concepten voor segmentatie kan worden gedacht vanuit de vragen van het bedrijfsleven én rekening houdend met maatschappelijke wensen (duurzaamheid, beperken milieubelasting, kosten)?
4. Gegeven een aantal op te stellen afwegingscriteria (economisch en ruimtelijk): welke segmentatie lijkt te kunnen worden aanbevolen? Sluit dit aan bij de vragen van het bedrijfsleven?
5. Gegeven de voorgestelde segmentatie:
 - a. Wat zijn per onderscheiden locatietype de belangrijkste inrichtingsaspecten?
 - b. Wat is voor elk van de onderscheiden locatietypes de beste ruimtelijke situering, rekening houdend met onder meer milieu, inpassing en mobiliteit?
6. Hoe kan worden gekomen tot een goede plaatsing van economische activiteiten in het agrarisch gebied, rekening ook houdend met gewenste schaalgroottes, zodat een ruime hoeveelheid onbebouwde landbouwgrond kan worden gehandhaafd en de omgevingskwaliteit kan worden gehandhaafd.
7. Is het huidige instrumentarium toereikend om de beoogde segmentatie en de ruimtelijke inrichting te kunnen sturen of zijn er andere instrumenten en wellicht ook andere werkwijzen nodig om dit mogelijk te maken?

Waar het gaat om het instrumentarium (en beleid), is het in deze studie niet de bedoeling te kijken naar de verdeling van verantwoordelijkheden van (semi-)overheden.

1.4 Gevolgde werkwijze

Deze studie is in eerste instantie gebaseerd op desk research aan de hand van bestaande onderzoeksrapporten, beleidsnota's, informatie op internet en dergelijke. Tussentijdse rapportages zijn besproken met de ingestelde stuurgroep (bijlage 2) die actief heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de rapportage.

Aan de hand van de verzamelde informatie is een beeld verkregen van de mogelijk relevante aspecten voor een op te stellen segmentatie van werklocaties. Dit was input voor een werksessie met de stuurgroep, aangevuld met deskundigen. De werksessies hebben geleid tot het onderscheiden van mogelijke alternatieve indelingen voor het bebouwd gebied. Vervolgens is aan de hand van een afwegingskader bezien waar de voorkeur naar uitgaat. Voor het agrarisch gebied is een aparte werksessie gehouden (bijlage 3). De uitkomsten van de sessies zijn verder in de stuurgroep bediscussieerd.

Daarnaast zijn een vijftigtal interviews afgenomen bij bedrijven die in bebouwd gebied gevestigd zijn aan de hand van een gestructureerde lijst vragen (bijlage 1). Vastgesteld moet worden dat dit geen eenduidig beeld heeft opgeleverd over vestigingsvoorkeuren en de veranderingen daarin. Daarvoor was de groep te klein. Het leverde wel bevestiging op van bepaalde ideeën en uitspraken van de ondernemers zijn verspreid door de tekst opgenomen om een en ander te illustreren.

1.5 Opzet van deze rapportage

In dit rapport inventariseren we eerst de huidige stand van zaken voor wat betreft het beleid rondom formele locaties (hoofdstuk 2), informele locaties (hoofdstuk 3) en het agrarisch gebied (hoofdstuk 4). Daarbij kijken we niet alleen naar Vlaanderen, maar ook naar wat te leren is van de ons omringende landen. Vervolgens kijken we naar de wensen en eisen die ondernemers stellen aan hun vestigingslocatie en trends die hierop momenteel van invloed zijn (hoofdstuk 5). Voorafgaande aan de keuze voor een geschikte segmentatie werken we drie alternatieven uit, die suggesties geven voor de wijze waarop beleidsmatig met segmentatie van bedrijfslocaties kan worden omgegaan (hoofdstuk 6). We stellen vervolgens vast wat de meest geschikte segmentatie is voor zowel formele locaties, informele locaties als het agrarisch gebied, waarbij we ook kenmerken van de locatietypen aangeven (hoofdstuk 7). Het sturingsinstrumentarium dat nodig is om dit te organiseren, wordt beschouwd in hoofdstuk 8. Het afsluitende hoofdstuk 9, tot slot, bevat de conclusies van deze studie.

2 FORMELE LOCATIES: DE STAND VAN ZAKEN

2.1 Het RSV: startpunt van het denken over segmentatie

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) uit 1997 heeft de basis gelegd voor het huidige beleid betreffende het aanbod van bedrijventerreinen. Destijds is een schatting gemaakt van de ruimtebehoefte, en is aangegeven welke typen van gemeenten in die behoeften moeten voorzien. Dat gebeurt in eerste instantie in de gemeenten die geselecteerd zijn als economische knooppunten en in de poorten. Daar buiten kunnen enkel lokale bedrijventerreinen ontwikkeld worden van een beperkte oppervlakte. Vestigingsmogelijkheden op lokale bedrijventerreinen worden vooral bepaald door de aard van het bedrijf zelf en door de ruimtelijke draagkracht van de omgeving.

Segmentatie van bedrijventerreinen (RSV)

Voor bestaande en nieuwe bedrijventerreinen wordt een segmentatie doorgevoerd op basis van de terreinlocatie en de aard van de bedrijfsactiviteiten die er zich kunnen vestigen. Hierbij wordt aandacht besteed aan de afstemming van het mobiliteitsprofiel van de bedrijven op het bereikbaarheidsprofiel van het bedrijventerrein, concreet vaak de impact op doortochten in dorpskernen.

Op het eerste niveau wordt gedifferentieerd op basis van schaal (groter of kleiner dan 5 ha) en mate van verweving. Op het tweede, specifieke niveau wordt gedifferentieerd op basis van terreinlocatie en van aard van bedrijfsactiviteiten:

- gemengde regionale bedrijventerreinen;
- specifieke regionale bedrijventerreinen, als volgt aangeduid:
 - wetenschapspark;
 - transport- en distributiezone;
 - watergebonden bedrijventerrein;
 - luchthaven gebonden bedrijventerrein;
 - kleinhandelszone;
 - kantoor- en dienstenzone;
 - bedrijventerrein voor agro-industrie;
 - zone voor afvalverwerking en recycling.

De (kwantitatieve) invulling van de segmentatie vindt plaats bij de afbakening van de regionale bedrijventerreinen door de respectievelijke bestuursniveaus.

- lokale bedrijventerreinen;
- bedrijventerreinen voor historisch gegroeide bedrijven.

Het RSV is in de loop van de jaren bijgesteld, rekening houdend met optredende veranderingen of beleidswijzigingen, maar door de jaren heen is de segmentatie van bedrijventerreinen overeind gebleven (zie RSV 2011; zie kader). Een vijftal jaren na het verschijnen van het RSV werd nog meer nadruk gelegd op de noodzaak van de aanpak van verouderde terreinen en de aanleg van nieuwe, met bijbehorende segmentatie. Subsidiereregelingen werden opgezet en het Strategische Plan Ruimtelijke Economie werd gestart (zie ook hierna). Daarmee werd een kader geboden aan de direct betrokkenen: de ontwikkelaars. In de meeste gevallen waren dit gemeenten of intercommunales. Private ontwikkelaars hebben zich tot op heden niet of nauwelijks op de bedrijventerreinenmarkt vertoond. Redenen daarvoor zijn onder meer de concurrentie van gemeenten en intercommunales die te lage prijzen hanteren om een ontwikkeling voor een private partij commercieel haalbaar te maken, het is een kopersmarkt (waardoor het voor beleggers niet interessant is), er zijn hogere rendementen in andere beleggingscategorieën te behalen, er is geen uniformiteit in gebouwen (logistiek als uitzondering), en als wordt gehuurd, dan betreft kort lopende contracten (wat de belegger geen continuïteit biedt), enzovoorts.

Dat het een kopersmarkt is leidt ertoe dat een gemeente of intercommunale grond op een bedrijventerrein aan een ondernemer verkoopt die daarop, binnen de regels van de overheid, een bedrijfsgebouw laat neerzetten. Een bedrijventerrein heeft zodoende een groot aantal eigenaren die verantwoordelijk zijn voor het beheer van hun terrein en gebouwen. De gemeente draagt zorg voor de publieke ruimte.

In de loop van de jaren is het zwaartepunt in het beleid niet meer zo zeer gericht op de formele (officiële) werklocaties, maar heeft een verbreding heeft plaatsgevonden. Het gaat nu eerst en vooral om een bedrijfshuisvestigingsbeleid voor een breed scala aan bedrijven, al of niet geïnteresseerd in een formele werklocatie (zie bijvoorbeeld Decreet Ruimtelijke Economie). Dat betekent dat goed moet worden gekeken naar de te onderscheiden doelgroepen en hun wensen.

Kortom: was de indeling van bedrijventerreinen in het RSV nog sterk vanuit het aanbod gedacht, nu zullen we

- verder moeten kijken dan alleen naar de bedrijventerreinen, wetenschapsparken en kantorenterreinen,
- in veel sterkere mate moeten denken vanuit de vraag vanuit verschillende doelgroepen en
- op grond daarvan conclusies moeten trekken over een te hanteren segmentatie.

Met die verbreding werd overigens niet lang gewacht, want bijvoorbeeld in 2001 publiceerde de afdeling Ruimtelijke Planning van het Ministerie voor de Vlaamse Gemeenschap een brochure waarin werd ingegaan op de te onderscheiden typen kantorenmilieus op basis van een rapport van Buck Consultants / Cefores (Van Dinteren, Fancello, 2001; zie figuur 2.1).

Figuur 2.1: Kantorenmilieus en na te streven karakteristiek

	Centrale, binnenstedelijke locaties			Overige locaties		
	Stadscentrum	Ring	Station	Radiaal	Rand	Woonmilieu
OV bereikbaarheid	+/++	++	+++	+/++	+/++	+
Autobereikbaarheid	++	++	++	+++	+++	+
Intensiteit Ruimtegebruik	++	++	+++	++	+	0
Schaalgrootte	Kleinschalig	Middelgroot	Grootschalig	Middel/grootschalig	Grootschalig	Kleinschalig
Bestuurlijk verantwoordelijke	Gemeente	Gemeente	Gemeente/Vlaanderen	Gemeente/Vlaanderen	Vlaanderen	Gemeente

+++	zeer goed
++	goed
+	voldoende
0	niet van toepassing

Voor wat betreft de bedrijventerreinen werden in de praktijk ook andere bestemmingen ontwikkeld die meer in lijn zijn met vragen vanuit de markt, zoals bedrijventerreinen voor autohandel en autoherstel (zie ook studie problematische ruimtevragers, Tritel, 2012). Toepassing van artikel 12 van de Sevesorichtlijn gaf vanuit veiligheidsoverwegingen

aanleiding tot een bijkomende onderverdeling (zie studie Sevesobedrijven, Agentschap Ondernemen, 2009).

Voorbeeld: profilering Transportzone Zeebrugge

De Transportzone Zeebrugge ligt ten westen van de N31 en behoort strikt genomen niet tot het havengebied. Niettemin hebben een aantal haven- en transport gebonden bedrijven hier een geschikte vestigingsplaats gevonden. Ze spelen immers in op de aanwezige short sea-verbindingen waarmee ze voor hun klanten distributiepatronen uittekenen. Heel wat lading die vervoerd wordt op de routes naar het Verenigd Koninkrijk en Ierland, wordt door de bedrijven uit de Transportzone gegenereerd. Het betreft hier een profilering tot transport- en distributiezone die in de loop der jaren is gegroeid, en niet zozeer een ontwikkeling die plaatsvindt binnen een vooraf gedefinieerd profiel.

2.2 Toepassing segmentatie uit RSV is beperkt gebleven

In de jaren na de invoering van het RSV is de terminologie voor te onderscheiden typen van bedrijventerreinen door de verschillende bestuurlijke niveaus overgenomen. Het heeft er echter veel van weg dat dit eerder à la carte wordt gebruikt bij het aanduiden van individuele terreinen. Er was nauwelijks sprake van een regionale strategie met duidelijke en samenhangende keuzes over het te creëren aanbod. In de meeste gevallen zien we vooral een onderscheid tussen lokale en regionale bedrijventerreinen, soms aangevuld met het type kleinhandelsconcentraties (bijvoorbeeld provincie Antwerpen).

De specifieke thematische segmentatie van regionale bedrijventerreinen, wetenschapspark, kleinhandelszone, kantoor- en dienstzone, transport- en distributiezone, watergebonden bedrijventerrein, luchthaven gebonden bedrijventerrein en bedrijventerrein voor de agro-industrie wordt veel minder gebruikt. In de segmentatie van regionale bedrijventerreinen vormen hinder en milieubelasting geen onderscheidend criterium, terwijl de locatie uit oogpunt van milieuvergunningenbeleid voor een bedrijf doorslaggevend kan zijn.

Los van beoogde segmentaties laat onderzoek door Idea Consult aan de hand van secundair bronnenmateriaal zien dat er soms sprake lijkt te zijn van een 'spontane uitsortering'. Zware industrie en groothandel verkiezen grote (>50 ha) bedrijventerreinen boven kleine (5-50 ha), terwijl dat voor kleinhandel en ook diensten omgekeerd is. Lichte industrie, autohandel en kantoren staan daar neutraal tegenover (Idea Consult, 2014; tabel 2.1).

Tabel 2.1: activiteitenklasse en aandeel op grote en kleine bedrijventerreinen (Idea Consult, 2014)

Activiteitenklasse volgens Mira	Aandeel (%) op kleine bedrijventerreinen 5-50 ha	Aandeel (%) op grote bedrijventerreinen > 50 ha
01 Landbouw	1	0
02 Lichte industrie	18	20
03 Zware industrie	9	18
04 Afval, water	0	2
06 Energie	0	0
07 Groothandel	17	27
07/08 Autohandel	4	4
08 Detailhandel	26	9
09 Kantoren en administratie	16	14
10 Onderwijs, zorg, diensten	10	6

Een in het kader van dit onderzoek door ons verrichte analyse van de huidige provinciale structuurplannen laat zien dat er door de provincies beleidsmatig beperkt aandacht is voor

segmentatie. Provincie Oost-Vlaanderen (2004) stelt dat er geen kwantitatieve segmentatie wordt voorgesteld voor regionale bedrijventerreinen “omdat dit een groter ruimteaanbod vereist”. “Differentiëring kan tot op vandaag moeilijk tot niet bepaald en gekwantificeerd worden, omdat de noden en wenselijkheid van een specifiek regionaal bedrijventerrein niet gekend zijn”. Mogelijk ontstaat deze situatie wel wanneer RUPs voor de regionale bedrijventerreinen worden opgemaakt.

Provincie Vlaams Brabant (2004) geeft aan dat “op basis van de kenmerken van het terrein en de aard van de activiteit aan bepaalde terreinen specifieke ontwikkelingsperspectieven kunnen worden toegekend.” Gesuggereerd wordt om te kijken naar multimodale bereikbaarheid of naar type van activiteit. “Dit zou tot meer synergie tussen economische activiteiten op een welbepaald domein kunnen leiden”.

Provincie Limburg (2012), tenslotte, constateert dat “de huidige bedrijventerreinen een zwak imago hebben” en er “een toenemende behoefte is aan differentiatie van bedrijventerreinen”. Daarbij wordt vooral verwezen naar twee factoren: de beeldkwaliteit van het terrein en de (al dan niet multimodale) bereikbaarheid. POM Limburg maakt op haar website een onderscheid in verschillende typen terreinen, en wel in ‘kwalitatieve’, ‘duurzame’ en ‘eco-efficiënte’ bedrijventerreinen.

Agropolis: voorbeeld van een bedrijventerrein voor de agro-industrie

In het gewestelijk RUP Herstructurering Vissenakker en omgeving te Kinrooi werd in de stedenbouwkundige voorschriften een 26 ha grote agrarische bedrijventone afgebakend, bestemd voor de gegroepeerde inplanting van land- en tuinbouwbedrijven.

‘Aan de land- en tuinbouw verwante bedrijven zijn enkel toegelaten voor zover hun aanwezigheid in het agrarisch gebied nuttig of nodig is voor het goed functioneren van de land- en tuinbouwbedrijven in het gebied. Deze bedrijven moeten een directe en uitsluitende relatie hebben met de in de omgeving van dit bestemmingsgebied aanwezige land- en tuinbouwbedrijven door afname of toelevering van diensten of producten. Primaire bewerking of opslag van producten kan worden toegelaten. Verwerking van producten is uitgesloten, met uitzondering van mestbehandeling en mestvergisting. Er moet rekening gehouden worden met de schaal en de ruimtelijke impact van deze bedrijven. Daarbij wordt tenminste aandacht besteed aan:

- de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;
- de invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers of bezoekers;
- de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;
- de relatie met de in de omgeving van het gebied vastgelegde bestemmingen.”



www.agropolis-kinrooi.be

Opvallend is dat buiten de in het RSV geïntroduceerde segmentatie in de loop van de jaren ook een duidelijke belangstelling is ontstaan voor zogenaamde duurzame bedrijventerreinen. Het is echter een nogal breed begrip. Waar de een hierbij vooral denkt in termen van eco-effectiviteit, blijft voor een ander het begrip duurzaam samenvallen met

levensduur. De strategie en visie van bedrijventerrein Agropolis (zie kader) spreken bijvoorbeeld over “een zone waar activiteiten gebundeld worden die de duurzaamheid verhogen”.

Dit neemt niet weg dat er bedrijfslocaties zijn waar nadrukkelijk op een bepaald profiel is ingezet. Dit geldt bijvoorbeeld bij de thematische profilering die is gekozen in het geval van luchthaven gebonden of watergebonden terreinen (zie als illustratie een brief van minister Van Mechelen uit 2007; zie kader) of de selectie in de Antwerpse Haven van havenlogistieke bedrijven, petrochemische bedrijven en daaraan gerelateerde dienstverlenende bedrijven.

Voorbeeld van gerealiseerde profilering van bedrijfslocaties als watergebonden bedrijventerreinen

“In de gewestplanwijzigingen van Roeselare-Tielt en Halle-Vilvoorde-Asse werd voor het eerst gebruik gemaakt van een aanvullende stedenbouwkundig voorschrift, “gebied voor watergebonden bedrijven”. In de huidige generatie gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen werden reeds veelvuldig watergebonden bedrijventerreinen bestemd. (...)

Het studie- en overlegproces voor het economisch netwerk Albertkanaal heeft op 23 april 2004 geleid tot een beslissing van de Vlaamse Regering. Voor de verschillende bijkomende bedrijventerreinen die palen aan Albertkanaal houdt deze beslissing, de uitdrukkelijke keuze als ‘watergebonden regionaal bedrijventerrein’ in. (...) Het criterium watergebondenheid wordt in deze projecten ten volle gehanteerd. Illustratief hiervoor is volgend relevant uittreksel uit het stedenbouwkundig voorschrift, artikel 1 ‘Specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter Beverdonk’ uit het gelijknamig gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan:

‘Het bedrijventerrein is bestemd voor bedrijven van regionaal belang met watergebonden karakter. Het watergebonden karakter bestaat uit het gebruik van de waterweg voor het vervoer van een substantiële hoeveelheid basisgrondstoffen en/of (half) afgewerkte producten.

(...) Specifiek voor het bedrijventerrein Beverdonk gelden volgende bijkomende voorschriften:

Minimaal 75 % van alle gecreëerde percelen moeten aansluiten op het kanaal....’

Het voorbeeld toont dat op verschillende manieren wordt getracht het watergebonden karakter van het bedrijventerrein te vrijwaren.”

Antwoord op vraag nr. 54 van 1 februari 2007 van Rudi Daems

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat in de realiteit het onderscheid in kwaliteitsniveaus, ruimtelijke aanleg en visueel voorkomen van bedrijventerreinen niet of nauwelijks is gerelateerd aan de differentiatie van stedenbouwkundige voorschriften. Wanneer een bedrijf een (nieuwe) locatie zoekt, speelt het stedenbouwkundig voorschrift slechts een zeer beperkte rol in het bepalen van de vestigingsplaats.

In het bestaande aanbod bedrijventerreinen zijn er daarenboven verschillende die een bestemming hebben gekoppeld aan het KB van 1972 (gebieden voor vervuilende industrieën, gebieden voor milieubelastende industrieën, de gebieden voor ambachtelijke bedrijven en de gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen). De werkelijke veelheid aan stedenbouwkundige voorschriften gaat nog veel verder dan de categorieën uit het RSV. Bovendien laat de bestemming woongebied steeds verweven en niet-hinderlijke ambachtelijke activiteiten toe.

2.3 Evaluatie

Kijkend naar de huidige segmentatie in het RSV⁴ kunnen we vaststellen dat het onderscheid tussen lokale en regionale bedrijventerreinen sterk is ingeburgerd en direct terug te voeren is op verantwoordelijkheden van respectievelijk gewest, provincie of gemeente (Van Butsele, 2006). Het is in onze ogen echter een ongelukkig onderscheid. Het is uitermate lastig om een bedrijf voor wat betreft zijn economische activiteiten als lokaal of regionaal te typeren. Met schaalgrootte of afzetgebied heeft het veelal niets van doen, zodat in een toelatingsbeleid die criteria moeilijk consequent te hanteren zijn. Onderdeel van een goede segmentatie is nu net een goede doelgroepomschrijving en een duidelijk toelatingsbeleid. Dit laat onverlet dat een ondernemer wel (sociaal) gebonden kan zijn en om die reden een voorkeur heeft voor een zogenaamd lokaal terrein. Dat lijkt dan vooral te spelen bij kleinere bedrijven.

Over de in het RSV voorgestelde segmentatie van specifieke regionale bedrijventerreinen kan worden opgemerkt dat hier twee indelingen door elkaar lopen: één die vooral is gebaseerd op aanwezige infrastructuur (water; luchthaven) en één die de aard van de bedrijvigheid als uitgangspunt neemt. Zo zullen transport- en distributieactiviteiten vaak ook te vinden zijn op watergebonden bedrijventerreinen of luchthaven gebonden bedrijventerreinen. Doordat de omschrijvingen niet consequent zijn kan dit discussie opleveren over het wel of niet toelaten van bepaalde bedrijven. Anderzijds is de vraag wellicht ook terecht in hoeverre bij een segmentatie van bedrijventerreinen een zeer strikte indeling (taxonomie) mogelijk is (en overeind kan blijven).

Kijken we naar het toepassen van de in het RSV beoogde segmentatie, dan moet worden vastgesteld dat dit slechts in beperkte mate gebeurt. Het lijkt er op dat overheden zich beperken tot een onderscheid in enerzijds gemengde en specifieke regionale bedrijventerreinen en anderzijds lokale bedrijventerreinen. Ook in het RSV van 2011 wordt geconstateerd dat “slechts een beperkt aantal categorieën van specifieke regionale bedrijventerreinen uit het huidig RSV courant gebruikt worden”. Mogelijk dat provincies en gemeenten beducht zijn om een duidelijk profiel te kiezen omdat het potentiële bedrijven kan afschrikken die dan vervolgens kiezen voor vestiging in een andere gemeente.

Voorbeeld: Consultancybureau aan de stadsrand van Gent

“De reden van onze verhuizing is dat we zijn gefuseerd met een vergelijkbaar bedrijf. Daarna is ons kantorennetwerk herzien, en zijn we ingetrokken op een locatie van onze nieuwe partner. We zijn nu gevestigd in een kantorencomplex op een goed bereikbare locatie aan de stadsrand van Gent, vlakbij de afrit van de snelweg. De locatie is destijds naar voor gekomen uit het persoonlijk netwerk”.

“Ik denk zeker dat de overheid een rol heeft als katalysator bij realisatie van ‘slimme bedrijventerreinen’. Dat betekent een goede locatiekeuze, het clusteren van bedrijven die complementair zijn, of werken met slimme energiesystemen. Meer diversiteit van het aanbod binnen een regio is zeker wenselijk. Bovendien draagt dit wellicht bij aan een goede organisatie van de mobiliteit, dat blijft een groot issue in Vlaanderen.”

⁴ Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat naast de segmentatie in het KB 1972 ook nog een onderscheid maakt in ‘ambacht en KMO’, industrie, milieubelastende industrie. Het gaat hier echter om alleen een segmentatie op basis van activiteiten, terwijl de aandacht hier primair uitgaat naar een ruimtelijke segmentatie en eigenlijk zelfs vooral naar de koppeling tussen typen bedrijvigheid en de door hen gezochte locaties: dat kan worden aangeduid als product-markt combinaties, waarover later meer.

Ook zijn sommige categorieën niet of nauwelijks gerealiseerd. Zo is recentelijk in het ideeënboek “Slim omgaan met logistiek op bedrijventerreinen” (Royal HaskoningDHV, 2014) vastgesteld dat de logistieke sector, al dan niet ruimtelijk geclusterd, merendeels wordt aangetroffen op zogenaamde gemengde terreinen met sterk uiteenlopende bedrijfsactiviteiten. Daarmee is niet gezegd dat logistieke dienstverleners een specifieke voorkeur hebben voor gemengde terreinen. Deze situatie kan juist ook voortkomen uit het gebrek aan een duidelijke segmentatie van bedrijventerreinen, waardoor onder meer geen specifieke logistieke bedrijventerreinen zijn ontwikkeld.

Ondanks de genoemde profilering van een aantal luchthaven gebonden of water gebonden terreinen is daarmee het algemene beeld dat de in het RSV gehanteerde differentiatie in de dagelijkse praktijk beperkt wordt gebruikt. Het werkt niet of nauwelijks door in de realisatie van terreinen. Als er een duidelijke focus op bepaalde doelgroepen zou zijn, is dit in de realiteit na enkele jaren volledig vervaagd. Illustratief is wellicht Flanders Language Valley, een research park voor bedrijven actief in spraaktechnologie. Het concept ging kort na opening ten onder door het faillissement van het leidende bedrijf. Bijna tien jaar later wilde een private partij het terrein verder ontwikkelen als research park, maar dat initiatief ging door de crisis van 2008 ten onder. Nu heet het terrein het Ieper Business Park en huisvest het een uiteenlopend gezelschap van merendeels kantoorfuncties. Vervaging van het concept (als kantorenpark) dreigt nu opnieuw door mogelijke vestiging van een hotel of jeugdherberg in een leegstand pand. International wilde destijds de campus uitbreiden tot een researchpark maar de crisis stak ook daar een stokje voor.

Daarentegen lijkt bijvoorbeeld het Evolis Business Park zich aan een strikte toelatingsstrategie te houden. De regio Kortrijk zegt voor een selectieve invulling van Evolis te kiezen, waarbij zij zich richten op:

- innovatieve ondernemingen,
- die een hoge toegevoegde waarde creëren,
- die zich sterk internationaal oriënteren,
- en die een hoge en hoogwaardige tewerkstelling vertegenwoordigen.

De tot op heden gevestigde bedrijven beantwoorden aan het hier geschetste profiel.

Voorbeeld: logistiek bedrijf bij Zaventem

“We zijn een logistiek bedrijf dat zorgt voor de afhandeling van luchtvracht. Voorheen waren we gevestigd buiten het terrein van de luchthaven. Er was echter de wens om te vestigen op een locatie dichterbij Zaventem zelf. We zijn daartoe verhuisd naar het gebied van Brucargo bij de luchthaven zelf, vanwaar we nu onze logistieke activiteiten aansturen. De nabijheid van luchtvrachtafhandelaars is een voordeel, evenals de ligging direct aan de snelweg. We zijn zeer te spreken over de acties die door Brucargo zijn opgezet voor de ontwikkeling van het terrein.”

2.4 In Nederland wordt segmentatie tot op zekere hoogte serieus genomen

In de ons omringende landen wordt aan de segmentatie van formele werklocaties nauwelijks aandacht besteed, met Nederland als uitzondering. In **Duitsland** bijvoorbeeld hanteert men alleen het onderscheid tussen Gewerbegebiete (lichte industrie en dienstverlening) en Industriegebiete (relatief zwaardere en vaak milieuhinderlijke activiteiten). De zogenaamde Use Classes Order in het **Verenigd Koninkrijk** (voor het laatst bijgesteld in 2010) geeft een opsomming van een soort van bestemmingscategorieën. Voor bedrijven worden dan vier categorieën onderscheiden.

- A2 Financial and Professional Services;
- B1 Business (overige kantoren; R&D; lichte industrie);
- B2 General Industrial;
- B8 Storage or Distribution.

Het beperkte gebruik van segmentaties laat onverlet dat er in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk goede voorbeelden te vinden zijn van werklocaties die op een specifieke doelgroep zijn gericht. Toelatingsbeleid, parkmanagement en profilering geven daar vorm aan. Dit alles gebeurt echter niet doelbewust vanuit een vooraf omschreven ruimtelijk beleidsconcept. Laat staan dat binnen een regionaal (economisch) verband gezocht is naar onderlinge afstemming van die werklocaties, zodat aan bedrijven een aantrekkelijk en gevarieerd aanbod kan worden voorgehouden.

Nederland: gehanteerde segmentaties op nationaal niveau

Voorbeelden van segmentatie van formele werklocaties kunnen vooral in Nederland worden gevonden. Daar zijn in het verleden door verschillende organisaties en instanties suggesties gedaan om bedrijventerreinen op een bepaalde manier in te delen. De volgende indeling werd als eerste algemeen toegepast:

- modern gemengd terrein;
- gemengd plus terrein (voor zwaardere milieucategorieën);
- transport & distributierreinen;
- bedrijvenparken en
- zeehaventerreinen.

Deze indeling werd door het ministerie van Economische Zaken voorgestaan en in prognoses voor de ruimtebehoefte gehanteerd. Het betreft geen duidelijke categorisering; er is sprake van een onduidelijke mix van kenmerken. Het gaat in het ene geval om omgevingskwaliteit, in een ander om mate van milieuhinder of meer om de beeldkwaliteit. Wat de achterliggende reden is voor de keuze van deze mix van kenmerken (die ook aanwezig is in de segmentatie in het RSV) is niet duidelijk. Het lijkt er op dat het niet meer is dan een pragmatische inschatting van de behoeften van uiteenlopende typen bedrijven waar geen verdere analyse aan ten grondslag ligt.

De hiervoor genoemde segmentatie van bedrijventerreinen werd in de tweede helft van de jaren negentig in het kader van het project Ruimte voor Economische Activiteit van het ministerie van Economische Zaken uitgebreid met twee locatietypen specifiek voor kantoren:

- stadsrand-kantorenlocaties: locaties met een monofunctioneel karakter gelegen in stadsrandzones, bedoeld voor kantoren die goed bereikbaar met de auto dienen te zijn en met mogelijkheden voor profilering van de eigen identiteit;
- binnenstedelijke kantorenlocaties: locaties met multifunctioneel karakter gelegen in binnenstedelijke gebieden, bedoeld voor kantoren die goed bereikbaar per openbaar vervoer dienen te zijn en waar behoefte bestaat aan binnenstedelijke voorzieningen.

Vooraf vanwege praktische bezwaren is bij het maken van prognoses van de ruimtebehoefte de segmentatie later teruggebracht van de bovenstaande zeven naar drie segmenten:

- zeehaventerreinen,
- bedrijventerreinen en

- kantoorlocaties.

In het kader van een evaluatie van de Bedrijfslocatiemonitor, de naam van het prognose instrument, werd in 2002 tevens aandacht besteed aan de gebruikte segmentatie (CPB, 2002). Geconstateerd werd dat er geen reden was die indeling in drie locatietypen te wijzigen. Interessant is dat het CPB toentertijd – in het kader van die evaluatie – tevens de aanbeveling deed om de prognoses niet alleen te richten op de formele locaties, maar ook op de informele locaties.

In 2007 wierp het Nederlandse Ruimtelijk Planbureau de vraag op het onderscheid in IBIS-locatietypen nog van belang zijn (Ruimtelijk Planbureau, 2007). De term IBIS-locatietype refereert aan de eerder genoemde indeling naar zware-industrieterreinen, zeehaventerreinen, gemengde terreinen, hoogwaardige bedrijvenparken en distributieparken. Zij stellen op grond van hun onderzoek dat een onderscheid in zeehaventerreinen en bedrijventerreinen voldoende zou moeten zijn. Een conclusie die wordt getrokken op grond van het feit dat registratie van de locatietypen veel inconsistenties bevat. Dat lijkt ons geen goed argument om met het segmenteren van terreinen te stoppen. Tevens stellen zij dat het locatietype van een terrein van secundair belang is voor zowel beheertaken als acquisitiedoelinden. Ook dat is een vreemd standpunt, gebaseerd op alleen gesprekken met gemeenten. Zoals eerder in dit rapport aangegeven zijn gemeenten vaak angstig om een duidelijke segmentatie te hanteren, bang om investeerders naar elders te zien vertrekken. De vraag is wat de conclusies zouden zijn geweest als de investeerders zelf, de ondernemers, nadrukkelijk in het onderzoek zouden zijn betrokken.

Sinds 2009 wordt in de IBIS indeling niet langer gesproken van bedrijventerreinen, maar van werklocaties. Daaronder worden verstaan bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en nu ook economische zones. Een economische zone is een werklocatie van minimaal 1 hectare bruto die geschikt is voor commerciële en niet-commerciële dienstverlening. Op deze terreinen kan ook enige handel, nijverheid en industrie aanwezig zijn, maar deze hebben samen een duidelijk minderheidsaandeel in de terreinoppervlakte. Onder economische zones vallen terreinen met één van de volgende (of combinaties van) functies:

- retail, meubelboulevards;
- onderwijslocaties;
- zorglocaties;
- platform gebonden bedrijvigheid (luchtvaart);
- agribusiness complexen.

Nederland: segmentatie door provincies en regio's

Afgaande op de beleidsstukken van provincies en WGR+ gebieden (regionale samenwerkingsverbanden; thans opgeheven) is voornoemde indeling in vijf typen bedrijventerreinen geen standaard geworden. Slechts een derde van deze instanties gebruikt die segmentatie (Royal Haskoning, 2007; gemeenten in dit onderzoek niet betrokken). De provincie Drenthe en de Regio Utrecht hanteren geen segmentatie. Opmerkelijk is de verantwoording van die keuze door de provincie Drenthe: er wordt vooral modern gemengd terrein uitgegeven, dus waarom dan segmenteren? Dit kunnen we de drogreden van de segmentatie noemen. Immers, lokale overheden durven, bang een ondernemer “nee” te moeten verkopen, vaak geen strikte segmentatie te hanteren. Een bedrijf dat zich niet vestigt heeft gevolgen voor de exploitatie van het terrein, lokale belastinginkomsten, werkgelegenheid, enzovoorts. Het gevolg is dan inderdaad dat het

meest gemiddelde terrein (modern gemengd) domineert bij de uitgifte. Het verklaart wellicht tevens de oververtegenwoordiging⁵ van zogenaamde modern gemengde terreinen in het aanbod van bedrijventerreinen in Nederland. Daarmee is niet gezegd dat het modern gemengde terrein geen bestaansrecht heeft. Wel kan worden gesteld dat in het geval van Drenthe, geen rekening is gehouden met de feitelijke vraag. Die gesegmenteerde vraag werd in de jaren negentig wel geraamd (ook voor de provincie Drenthe) in het zogenaamde BLM-model dat gebaseerd was op uitkomsten van diverse onderzoeken naar onder meer vestigingsvoorkeuren en vestigingsdynamiek van bedrijven (zie bijvoorbeeld CPB, 2002).

Verder kan in de praktijk worden vastgesteld dat na een eenmaal gekozen segmentatie die keuze vaak weer snel wordt losgelaten en gemeenten kiezen voor een soepel toelatingsbeleid, zeker in tijden van economische stagnatie of teruggang. Op bedrijventerreinen worden dan functies toegestaan die er feitelijk niet thuis horen, zoals kantoren en grootschalige detailhandel, maar ook worden bedrijven in lage hindercategorieën toegelaten (RPB, 2009). Die nemen daarmee vaak schaarse ruimte in terwijl ze goed in bestaand stedelijk gebied kunnen worden gemengd.⁶ Grootschalige bedrijven of bedrijven die veel verkeer aantrekken vormen hierop vanzelfsprekend een uitzondering.

Andere segmentaties dan de 'standaard' segmentatie laten een gevarieerd beeld zien. Zeeland en de regio Eindhoven hanteren een vierdeling en onderscheiden daarbinnen onder meer kleinschalige en grootschalige terreinen. Restanten van het oude en inmiddels verlaten ABC locatiebeleid (dat sterk was geïnspireerd op de openbaar vervoerbereikbaarheid van locaties, ten einde de autocongestie te doen afnemen) waren in 2007 in enkele situaties ook nog aan te treffen.

Kenmerkend voor nagenoeg alle gehanteerde indelingen is dat deze gebaseerd zijn op een mix van kenmerken. Er zitten elementen in die te maken hebben met een gerichtheid op een bepaalde sector (transport & distributierreinen), met ligging (zeehaventerreinen, terreinen voor Schiphol gebonden bedrijvigheid), met milieucategorie (terreinen voor zware industrie, gemengd plus terreinen) of kwaliteit (bedrijvenparken). Gesteld kan worden dat 'er geen lijn in zit' en sterk is gebaseerd op pragmatisme. Methodisch-technisch gezien niet het beste uitgangspunt.

Naar de toekomst toe: segmentatie vooral baseren op omgevingskwaliteiten?

Op grond van de ontwikkeling van de door ondernemers gestelde eisen aan een vestigingsplaats blijkt dat zij in toenemende mate eisen stellen aan de ruimtelijke kwaliteit of omgevingskwaliteit van het terrein. Uit tal van onderzoeken van de afgelopen jaren is naar voren gekomen dat bedrijven meer belang zijn gaan hechten aan representativiteit van

⁵ Dat er aan meer variatie in het aanbod gewent lijkt zou bijvoorbeeld ook afgeleid mogen worden uit de analyse in het kader van het SPRE waaruit bleek dat op basis van vestigingsplaatseisen vijf verschillende groepen bedrijven kunnen worden onderscheiden. Gezien de uiteenlopende aard van die groepen zou dit ook moeten leiden tot de behoefte aan sterk van elkaar verschillende werklocaties. De grootste groep neemt 37% van de bedrijven voor zijn rekening (Cabus, Vanhaverbeke, 2014).

⁶ In een recente studie van Idea Consult (2014), in opdracht van Agentschap Ondernemen, is eveneens gekeken naar de aard van de bedrijvigheid op bedrijventerreinen in Vlaanderen. Daaruit kwam onder meer naar voren dat 23% van die bedrijven actief zijn in sectoren die normaal gezien verweefbaar zijn. 35% van de vestigingen bleek niet-verweefbaar zijn omdat ze actief zijn in sectoren die hinder veroorzaken voor omwonenden. Voor 42% kon geen uitspraak worden gedaan.

de gebouwen en de bedrijfsomgeving (zie ook paragraaf 3.1). Dat is zeker niet iets wat zich beperkt tot de kantorensector. Deze verandering wordt in de hand gewerkt door de grotere behoefte bij ondernemers aan uitstraling, aan het afgeven van een 'visitekaartje' met hun pand, maar zeker ook met de veranderende werkgelegenheidsstructuur. In de industrie is bijvoorbeeld sprake van een toenemend aandeel dienstenfuncties, die – gecombineerd met een modernisering van de industrie – mede aanleiding geven tot een andere, modernere huisvesting. Ook de opkomst van nieuwe vormen van economische bedrijvigheid leidt tot een sterke belangstelling voor kantoorachtige panden, zoals gevraagd door de ICT-sector, laboratoria, call centra en dergelijke.

Gezien de snel toegenomen belangstelling van ondernemers voor dit aspect (dat uiteraard weer de nodige deelaspecten in zich bergt) is in de afgelopen jaren in uiteenlopende studies en beleidsrapporten het idee opgekomen om de omgevingskwaliteit als variabele mee te nemen in een op te stellen segmentatie of om omgevingskwaliteit als hét uitgangspunt te nemen. Zeker in het laatste geval is dan sprake van een eenduidige segmentatie, gebaseerd op één uitgangspunt. Bovendien is ook in het ruimtelijk beleid de belangstelling voor het aspect ruimtelijke kwaliteit duidelijk toegenomen.

SenterNovem (2005) deed de suggestie om veel nadrukkelijker te kijken naar de verschijningsvorm van bedrijfsgebouwen. Een eerste aanzet in beleid van een segmentatie op grond van verschijningsvorm is te vinden bij de Regio Haaglanden, in navolging van de gemeente Den Haag (STEC, 2005). Opgemerkt kan hierbij worden dat alleen de verschijningsvorm een te beperkte invalshoek is. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat ook de omgeving voor ondernemers aan belang heeft gewonnen. Beter kan worden gesproken van omgevingskwaliteit waarin gebouwen, kavels en openbare ruimte samen worden genomen.

Wellicht ook is omgevingskwaliteit alléén als criterium te beperkt en zullen één of twee kenmerken moeten worden toegevoegd. Dat roept de vraag op wat dan de belangrijkste differentiërende kenmerken zijn, of wellicht beter nog: in de nabije toekomst zullen zijn. Zo vult de Regio Haaglanden de hoofdindeling naar verschijningsvorm aan met een verdere segmentering naar type activiteit (STEC, 2005).

Voorbeeld: Groothandel designmeubelen bij Antwerpen

"We zijn verhuisd omdat we op onze oude locatie in de binnenstad een tekort aan uitbreidingsruimte hadden. De ruimte voldeed niet meer aan onze eisen, en omwonenden ondervonden overlast door laden en lossen. Daarom hebben we besloten naar een nieuw bedrijventerrein ten oosten van Antwerpen te verhuizen. Initieel was dit terrein voor meer industriële bedrijven ingekleurd. Later is dit omgevormd naar 'lichte industrie'. Als vroege vestiger op het terrein hebben we mede het imago van het gebied bepaald. We zijn zeker tevreden met onze nieuwe huisvesting. Belangrijk voor ons was de mogelijkheid tot het verwerven van een eigendom (investering) en het imago van de locatie. Daarnaast heeft de ruimtelijke kwaliteit van het gebied voor ons een belangrijke rol gespeeld. Nadeel is dat er voorlopig geen goede verbinding met openbaar vervoer mogelijk is".

Een aantal Nederlandse provincies is bedrijventerreinen gaan segmenteren naar het geboden kwaliteitsniveau. Het achterliggende idee is dat ondernemers in toenemende mate van elkaar zijn te onderscheiden op basis van de eisen die zij stellen aan de ruimtelijke of omgevingskwaliteit van een terrein / locatie (Van Dinteren, 2008). Bij dergelijke segmentaties wordt op hoofdlijnen een onderscheid gemaakt in:

- functionele terreinen;

- moderne terreinen;
- hoogwaardige terreinen.

Op deze indeling kan, indien gewenst, voort worden geborduurd. Zo heeft de provincie Noord-Brabant binnen de functionele terreinen een aparte subcategorie van terreinen voor milieuhinderlijke bedrijvigheid onderscheiden en bij moderne terreinen een subcategorie logistieke terreinen aangebracht. De provincie Fryslân heeft de functionele en de moderne terreinen verder onderverdeeld in al of niet door water ontsloten.

Evaluatie

Het voorgaande roept ondanks alle verschillen het beeld op dat in Nederland serieus wordt gewerkt aan de segmentatie van werklocaties. Dat vraagt echter enige nuancering. Op papier wordt met verschillende indelingen gewerkt, maar er zit een probleem in de vertaling naar de praktijk. Lokale overheden zijn over het algemeen bang bedrijven te missen als ze terreinen duidelijk segmenteren. Dat heeft er toe geleid dat in Nederland ongeveer 60% van de bedrijventerreinen en grofweg 90% van het oppervlak aan bedrijventerreinen wordt omschreven als ‘modern gemengd’. Dat is de categorie waarin zo’n beetje elk bedrijf een plek kan krijgen, de zware industrie uitgezonderd, maar daar zitten de meeste lokale besturen ook niet op te wachten.

Verder kan naar voren worden gebracht dat de stuurgroep, ingesteld in het kader van deze studie, bedenkingen heeft bij het gebruik van (alleen) het criterium omgevingskwaliteit. Een segmentatie die vertrekt van kwaliteit, kan het zelfde gevolg hebben als de ‘Seveso-bedrijven’ bij de typevoorschriften: iedereen wil hoogwaardig zijn.

2.5 Conclusie

Een segmentatie van werklocaties is zinvol omdat het bijdraagt aan de economische ontwikkeling door werklocaties aan te bieden die aansluiten op specifieke wensen van te onderscheiden doelgroepen. Het draagt tevens bij aan een goede ruimtelijke ordening doordat ‘het juiste bedrijf op de juiste plaats’ terecht komt. Door een goede plaatsing van de verschillende typen werklocaties wordt tevens een bijdrage geleverd aan het benutten van aanwezige infrastructuur als wegen, havens en dergelijke.

Het Vlaamse beleid en de dagelijkse praktijk laten echter zien dat de segmentatie die momenteel wordt gehanteerd, slechts beperkt wordt toegepast. Dat roept de vraag op of gekomen kan worden tot een andere segmentatie, die enerzijds goed aansluit bij de wensen vanuit ondernemers, en anderzijds rekening houdt met maatschappelijk belangen. Het zal echter ook belangrijk zijn overheden / bestuurders te overtuigen van de meerwaarde en van nut en noodzaak. Zelfs in een land als Nederland, waar veel (beleids)aandacht uitgaat naar de segmentatie van werklocaties, blijkt dat in de praktijk de toepassing te wensen overlaat.

In de opmaat naar een beleidsplan Ruimte, als opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, is in het in 2012 verschenen Groenboek al wat bespeurbaar van lijnen die worden uitgezet om tot een goede toekomstgerichte ruimtelijke ordening te komen. Daarbij wordt ook ingegaan op de locatie van bedrijven. In algemene zin wordt gesteld dat om competitief te zijn Vlaanderen aantrekkelijk moet zijn en blijven voor bedrijven, werknemers en bezoekers. Voor bedrijven moet geïnvesteerd worden in robuuste werkomgevingen. Die geven doorheen de tijd kansen aan verschillende soorten bedrijven,

eerder dan dat ze inspelen op de tijdgebonden eisen van een individueel bedrijf. In het Groenboek wordt opgemerkt dat ruimte moet worden gezocht voor innovatieve clusters door te vertrekken vanuit het principe 'verweven waar het kan en scheiden waar het moet'. Maar naar onze mening raakt dat niet alleen de innovatieve bedrijvigheid, maar alle bedrijven. Concentratie in stedelijke omgevingen leidt tevens tot een terugdringing van de (auto)mobiliteit. Dit alles vraagt een slim locatiebeleid dat gericht is op het verweven en verdichten van werk en voorzieningen nabij de woonomgeving.

Het Groenboek geeft daarnaast onder meer ook aan dat het agrarisch gebied /de open ruimte aandacht vraagt omdat landbouw, recreatie, natuur en verstedelijking daar met elkaar concurreren om de ruimte. Het agrarisch gebied blijft van groot belang om daar waar mogelijk in de eigen voedselproductie te voorzien. Verdere versnippering moet worden voorkomen zodat sprake kan zijn van een levenskrachtig platteland, weliswaar voor uiteenlopende functies, maar op goed afgewogen wijze. Het tegengaan van die versnippering heeft men beleidsmatig echter nog onvoldoende in de hand, zo stelt het Groenboek.

3 INFORMELE LOCATIES: DE STAND VAN ZAKEN

3.1 Er zit meer bedrijvigheid op informele locaties dan op formele

Bij de segmentatie van werklocaties gaat doorgaans veel aandacht uit naar de bedrijventerreinen, soms ook de kantorenterreinen. Dat houdt er ongetwijfeld verband mee dat het hier gaat om planmatige ontwikkelingen, tenminste wat de bestemming betreft, via Gewestplan of RUP. Een groot gedeelte van de bedrijvigheid treffen we echter aan buiten deze formele werklocaties. Daarbij kan het gaan om uiteenlopende functies als productie, kleinhandel, kantoren, logistiek, die gevestigd kunnen zijn in een gespreide of een min of meer geconcentreerde vorm. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan kernwinkelgebieden of de concentratie van economische activiteiten rond stations.

Onderzoek wijst uit dat de laatste tien jaar ongeveer 80% van de economische vestigingen op een informele locatie gelegen was (Cabus, 2004, Idea Consult, 2014⁷). Recent onderzoek levert voor Vlaanderen actuele gegevens over de verhoudingen tussen formele en informele locaties (Idea Consult, 2014). Daarbij is gebruik gemaakt van een publicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2009) waarin wordt aangegeven welke typen bedrijven zich goed lenen voor verweving, dan wel 'verweefbaar' zijn. Daarbij wordt de volgende driedeling gehanteerd:

- *categorie A*: activiteiten die zodanig weinig milieubelastend voor hun omgeving zijn, dat deze aangrenzend aan woningen – in gebieden met verweving – kunnen worden uitgevoerd. De eisen uit het bouwbesluit voor scheiding tussen wonen en bedrijven zijn daarbij toereikend.
- *categorie B*: activiteiten die in een gemengd gebied kunnen worden uitgeoefend, echter met een zodanige milieubelasting voor hun omgeving dat zij bouwkundig afgescheiden van woningen en andere gevoelige functies dienen plaats te vinden.
- *categorie C*: de activiteiten uit categorie B waarbij vanwege de relatief grote verkeer aantrekkende werking een ontsluiting op de hoofdinfrastructuur is aangewezen.

Om bovengenoemde activiteiten ook daadwerkelijk toe te laten in gemengde milieus / multifunctionele gebieden worden vervolgens de volgende randvoorwaarden gehanteerd:

- het gaat om kleinschalige, meest ambachtelijke⁸ bedrijvigheid;
- productie en/of laad- en loswerkzaamheden vinden alleen in de dagperiode plaats;
- de activiteiten (inclusief opslag) gebeuren hoofdzakelijk inpandig;
- activiteiten uit de categorie C beschikken daarnaast over een goede aansluiting op de hoofdinfrastructuur.

⁷ De economische activiteiten op bedrijventerreinen, bepaald via aantal percelen in gebruik volgens het GIS bedrijventerreinen van Agentschap Ondernemen, vertegenwoordigde in 2012 25% van het aantal RSZ vestigingen (met minimaal 1 werknemer). Dit is niet exact het aandeel van de bedrijven dat zich op bedrijventerrein bevindt, maar wel de verhouding van het aantal afzonderlijke economische activiteiten op bedrijventerrein (40.000) tot het aantal RSZ vestigingen (160.000) (Idea Consult, 2014). Dit is ook in die zin een overschatting, dat zelfstandigen zonder werknemers niet opgenomen zijn. Daarvan is bekend dat 8% (3.000 van 37.500) gevestigd is op bedrijventerreinen. Worden deze meegerekend, dan wordt deze verhouding ongeveer 21%, dus 79% buiten bedrijventerreinen.

⁸ Ambachtelijke bedrijven zijn kleine bedrijfjes, waar met spierkracht en slechts eenvoudige hulpmiddelen wordt gewerkt.

Met gebruikmaking van de door de VNG opgestelde tabellen komt Idea Consult onder meer tot de volgende cijfers:

- 35% van de bedrijfsactiviteiten is in sectoren die daadwerkelijk niet verweefbaar zijn;
- 23% in bedrijfsactiviteiten die normaal wél verweefbaar zijn;
- voor maar liefst 42% kan geen uitsluitel worden gegeven (wat veroorzaakt wordt door de gehanteerde methodiek en het ontbreken van gegevens).

Opgemerkt wordt dat nagenoeg alle industriële bedrijven ('productie uitrustingsgoederen of intermediaire producten'⁹) al op een formeel bedrijventerrein zitten. Voor productie verbruiksgoederen is dit 59%, voor vervoer en communicatie 45%, voor handel en horeca 25%. Als belangrijkste verklarende factoren daarvoor worden genoemd:

- hinder;
- zwaar verkeer;
- schaal.

Het aandeel vestigingen op bedrijventerreinen verschilt tussen gemeenten volgens hun ruimtelijk-economische kenmerken (tabel 3.1; Idea Consult, 2014). Zo is in de regionale poorten bijna de helft van de werkgelegenheid te vinden op bedrijventerreinen, terwijl dit in gemeenten met een laag economisch profiel gemiddeld 15% bedraagt, wellicht ook bij gebrek aan bedrijventerreinen in die gemeenten.

Het aandeel op bedrijventerreinen gevestigde bedrijven neemt ook toe met het aantal werknemers. Bedrijven met veel werknemers en vestigen zich sneller op bedrijventerreinen, dan die met weinig werknemers.

Tabel 3.1: procentueel aandeel vestigingen met werknemers op bedrijventerreinen, naar clusters van gemeenten (Idea Consult, 2014)

Clusters van gemeenten met deze kenmerken	Aandeel (%) vestigingen met werknemers op bedrijventerrein
0 laag economisch profiel	15
1 diensteneconomie	15
2 lokale economie	28
3 stedelijke economie	28
4 industriële economie	38
5 regionale poorten	49
6 zeehavens	19
Vlaanderen	25

Naar de toekomst toe wordt door Idea Consult het volgende effect op verweefbaarheid ingeschat:

- + + vanwege technologische innovaties wordt hinder steeds beperkter;
- bedrijven veroorzaken steeds meer verkeersbewegingen;
- bewoners zijn steeds intoleranter tegenover bedrijven in hun (woon)omgeving;
- op bestaande locaties is vaak een tekort aan uitbreidingsmogelijkheden gezien de nabijheid tot bijvoorbeeld wonen;

⁹ Terminologie van bedrijfstakken afkomstig van het zogenaamde Hermes-model. Het model specificeert vraag naar en aanbod van arbeidskrachten voor specifieke segmenten op de arbeidsmarkt. Jaarlijks worden de cijfers bijgewerkt.

- bouwgrond in woongebied kent een hogere grondprijs, waardoor bedrijven eerder naar een formele bedrijfslocatie verhuizen.

Tot slot is in deze studie door een groep experts ingeschat dat het aandeel bedrijfsvestigingen op formele bedrijfslocaties toe zal nemen van circa 25% (2014) tot 27% in 2030. Niettemin wordt verwacht dat het absolute aantal bedrijfsvestigingen op formele bedrijventerreinen afneemt. Dit komt doordat door deze experts een terugloop van het aantal industriële vestigingen wordt verwacht (verdere onderbouwing van dat gezichtspunt ontbreekt in de rapportage).

Na alle beleidsaandacht voor formele werklocaties, met name de bedrijventerreinen, geven deze cijfers aanleiding tot het nadenken over nut en noodzaak van een specifiek beleid voor informele werklocaties. De behoefte aan een (ruimtelijk) beleid voor informele werklocaties neemt wellicht ook toe nu in die gebieden veranderingen optreden door de opkomst van nieuwe werkvormen en de groei van het aantal zelfstandige professionals. Door deze ontwikkelingen wordt er meer gewerkt vanuit huis, bij een opdrachtgever of vanaf uiteenlopende locaties – al of niet virtueel – met collega's. De omvang van het personeel dat bedrijfsgebouwen (vooral kantoren) bevolkt, zal afnemen. Niet langer de bedrijfsgebouwen (en daarmee de ondernemers), maar de werknemers en hun nieuwe ruimtelijke gedrag bepalen de ruimtelijke structuren van het werken. De vraag is hoe die ruimtelijke patronen uit gaan kristalliseren en welke voorzieningen dit op welke locatie vraagt.

Als de trends zich voortzetten zal een deel van de medewerkers buiten het kantoor of de bedrijfsaccommodatie aan het werk zijn en zal het aantal zelfstandigen en samenwerkende zelfstandigen (op tijdelijke basis; co-workers) toenemen. De mobiliteit van die verschillende individuen zou kunnen leiden tot de volgende drie ruimtelijke patronen:

- diffuus: overal en nog ergens werken dankzij de beschikbare ICT-middelen.
- spots: bepaalde plaatsen waar voorzieningen worden geconcentreerd en de 'werknomaden' elkaar (kunnen) treffen.
- thuis: de woning als eerste of tweede werkplek (Van Dinteren, 2010).

Als mensen meer gaan werken op uiteenlopende plekken zal dit leiden tot andere mobiliteitspatronen en – naar men hoopt – tot minder mobiliteit, al is over dit laatste de discussie nog niet uitgewoed en zijn cijfers die stellingen in deze sfeer onderbouwen (nog) niet beschikbaar. Scenariostudies wijzen alle op positieve effecten (zie bijvoorbeeld ook: <http://kpvvdashboard-2.blogspot.nl/>).

In deze netwerkeconomie en communicatiemaatschappij zullen, zo verwachten wij, knooppunten in de fysieke netwerken steeds belangrijker worden. Op die knooppunten kunnen medewerkers gefaciliteerd worden. Dat stelt eisen aan de ruimtelijke planning van werklocaties.

Het recente 'Manifest voor een betere samenhang tussen mobiliteit, stad en regio' (Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, 2015) biedt hierbij bruikbare aanzetten. Om het Vlaamse mobiliteitsvraagstuk aan te pakken wordt hierin voorgesteld om mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling beter op elkaar af te stemmen, onder andere door een actief locatiebeleid, realisatie van knooppunten en regionale afstemming. Daarbij wordt terecht opgemerkt dat het creëren van schaarste, ofwel het selectief zijn bij het ontwikkelen van knooppunten, essentieel is voor een succesvolle ontwikkeling.

Het gaat bij de opkomst van die nieuwe werkvormen zeker niet per se om een behoefte aan nieuwbouw om die groei te accommoderen. Het blijkt dat dit type startende ondernemingen

juist vaak op zoek is naar creatieve werkplekken als oude fabrieksgebouwen die functioneren als een 'community' met gedeelde voorzieningen en mogelijkheden voor samenwerking (zie bijvoorbeeld Cerruti, 2011). Ondernemers kunnen dan profiteren van elkaars producten, ideeën en netwerken. Een concept als Seats-to-Meet heeft een vergelijkbaar idee, maar is veel meer gebaseerd op tijdelijkheid (www.seats2meet.com).

Voorbeeld: Consultancy voor project staffing in Antwerpen

"Eerst was ik gevestigd in een bedrijventerrein vlakbij het Universiteitsziekenhuis in Antwerpen. Dat was een prima locatie, echter het gebouw waarin dit centrum was gevestigd is verkocht. De huidige bedrijven wordt de mogelijkheid geboden om te verplaatsen naar een nieuw gebouw bij Niel. Echter, vanwege mijn werk ben ik veel met de auto onderweg, en die locatie is voor mij erg onhandig gelegen. Daarom ben ik op zoek gegaan naar een andere locatie. Die heb ik gevonden in een dorpskern aan de oostkant van Antwerpen, waar ik een bestaand pand heb gekocht. Na goedkeuring door de gemeente heb ik die gesplitst in een woon- en een werkruimte. Vanaf hier kan ik snel naar de E34 en de E313, waardoor ik de Ring van Antwerpen meestal kan vermijden. De combinatie wonen-werken en de goede bereikbaarheid waren voor mij de redenen om voor deze locatie te kiezen."

3.2 Wat speelt er in het buitenland rond informele locaties?

Nederland: beleid voor informele locaties

Het antwoord op bovenstaande vraag kan voor Nederland kort zijn: niet veel. Althans: niet veel in beleidsmatig opzicht. Wat wel opvalt, is dat in onderzoek de afgelopen jaren nadrukkelijk is gekeken naar wat er aan bedrijvigheid op informele locaties is te vinden. En de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft in een publicatie voor milieuzonering aandacht ingeruimd voor het onderwerp van de verweving. Deze onderzoeksuitkomsten zijn ook door Idea Consult gebruikt in hun recente studie om de verhouding tussen formele en informele locaties te bepalen (zie paragraaf 3.1).

Als we het hebben over informele werklocaties, dan gaat het om gebieden buiten de formele werklocaties, waar sprake is van een zekere en ruimtelijk herkenbare menging met andere functies (detailhandel, voorzieningen, wonen en dergelijke) die juridisch mogelijk is gemaakt. Een informele werklocatie wordt dus gekenmerkt door een menging van uiteenlopende functies. De VNG spreekt van verwevingsgebieden en noemt in haar publicatie *Bedrijven en Milieuzonering (2009)* als mogelijk daarvoor geschikte gebieden:

- stadscentra, dorpskernen en winkelcentra;
- horecaconcentratiegebieden;
- zones met verweving langs stedelijke toegangswegen;
- (delen van) woongebieden met kleinschalige c.q. ambachtelijke bedrijvigheid.

Uit onderzoek is vervolgens gebleken dat in Nederland een groot deel van de activiteiten op bedrijventerreinen prima op informele locaties gevestigd hadden kunnen zijn: 43% van de banen die nu op een kantoren- of een bedrijventerrein zijn te vinden, is volgens de VNG-indeling in principe mengbaar met andere functies. Wanneer alle bedrijvigheid in Nederland wordt verdeeld over de verwevingscategorieën van de VNG, dan is 72% van de werkgelegenheid in theorie (want uitsluitend volgens de criteria van de VNG) mengbaar met wonen. Dat is aanzienlijk meer dan de 25% van de banen die nu in woongebieden te vinden zijn (PBL, 2009).

Voorbeeld van een informele, stedelijke locatie: Strijp S te Eindhoven (NL)

Hoewel er geen nationaal beleid rondom informele locaties is, zetten veel Nederlandse gemeenten volop in op projecten binnen de stad. Het grootste project in Eindhoven is het terrein van Strijp S. Het betreft een oude bedrijfslocatie van Philips die binnen de ringweg, vlakbij de binnenstad en in de nabijheid van een treinstation ligt. Het terrein wordt ontwikkeld door de gemeente in samenwerking met ontwikkelaar KWS, waarbij ook Trudo een grote rol speelt.

Trudo is een Eindhovense woningbouwcorporatie die de meeste (voormalige) industriële panden heeft gekocht. Deze ontwikkelt zij met een mix van wonen, bedrijvigheid, atelierruimten, winkels, restaurants, bars, hotels, een concerthall en allerlei andere functies. Zelf spreekt ze dan ook over Strijp S als 'het nieuwe creatieve en culturele hart van Eindhoven', waar 'op basis van het erfgoed van Philips wordt gewerkt aan een bruisend, creatief, rauw en zorgeloos Strijp-S met lef'. De mix wonen-werken komt in de toekomst op ongeveer 80%-20% te liggen.

Sinds het begin van de 21^e eeuw wordt gewerkt aan het gebied. Als eerste is het voorheen afgesloten terrein openbaar toegankelijk geworden. Daarna zijn enkele beeldbepalende fabriekspanden in gebruik genomen als bedrijfsruimte en voor maatschappelijke functies. Bij deze ontwikkeling wordt geprofiteerd van de snelle economische groei van de stad en regio Eindhoven. De aanwezigheid van grote en kleinere bedrijven op het gebied van techniek en design zorgt voor een grote vraag naar bedrijfsruimten, vaak in de creatieve sector. De historische industriële gebouwen van Philips zijn voor hen een geliefde locatie gebleken: inmiddels zijn er meer dan 500, merendeels kleine ondernemers, op Strijp S gevestigd. Trudo verhuurt deze bedrijfsruimten, wat zij vanwege haar sociale doelstelling tegen een lagere huur kan dan marktpartijen.

Andere initiatieven op Strijp S omvatten onder andere een 'ontdekfabriek', een grote skatebaan (Area 51) en een aantal restaurants in het voormalige Ketelhuis. Gelijktijdig investeert de gemeente Eindhoven onder andere in de openbare ruimte en infrastructuur. Kleinschalige bedrijvigheid en horeca worden dus ingezet als 'placemaker' waarmee het gebied op de mental map van stadsbewoners komt te staan. Het idee is dat er zo een aantrekkelijk stedelijk gebied wordt gecreëerd, wat dan ook weer een geliefde woonlocatie oplevert. Al met al een zeer ambitieuze ontwikkeling, van een ca. 30 hectare groot gebied, in een middelgrote stad.



Luchtfoto van de historische industriepanden op het Strijp S-terrein (website Trudo)

Hoewel nieuwe werkvormen bij vooral kantoren leiden tot meer thuis werken en werken op andere plekken en het aantal éénmansbedrijven sterk toeneemt, is er in Nederland geen specifiek beleid dat hier op gericht is. Het wordt blijkbaar gezien als één van de vele veranderingen die in een te voeren ruimtelijk beleid moet worden meegenomen. In economisch beleid is er enige aandacht, vooral onder de noemer van wijk economie (zie bijvoorbeeld Ministerie van Economische Zaken, 2010), maar daar is geen specifiek landelijk beleid voor. Het wordt vooral als een taak van de lokale overheden gezien om daar in hun economisch beleid vorm aan te geven.

Toekomstperspectief

Voor Nederland – en wellicht ook Vlaanderen – kan het volgende toekomstperspectief worden geschetst. Door genoemde trends in werkvormen zal een andere verhouding tussen economie en ruimte tot stand komen. Een sterkere menging van functies is denkbaar, maar niet zo zeer door een re-shuffling van de locatie van bedrijven, als door een heroriëntatie op de plekken waar gewerkt kan worden. Zelfstandigen, thuis- of telewerkers zullen vanuit huis werken, wat combinaties van taken mogelijk maakt, of vanaf welke andere plek die op een gegeven moment geschikt is (en dat is niet meer tussen 9 en 17 uur). Verwacht mag worden dat het onder meer leidt tot levendigere (woon)wijken dan nu het geval is en tot een grotere spreiding van de werkende bevolking over stedelijke gebieden. De in (woon)wijken aanwezige werkenden zullen weer aantrekkingskracht uitoefenen op kleine ondersteunende bedrijven, horeca en dergelijke, wat een versterkend effect zal hebben en uiteindelijk tot een sterke menging van functies kan leiden (Van Dinteren, 2010). Overigens wil dit niet zeggen dat dit in elke woonwijk zal gebeuren. Monofunctionele woonwijken zullen even goed een marktsegment blijven vormen. Het lijken vooral de woonwijken uit de periode 1880 – 1940, gelegen rond binnensteden die aantrekkingskracht uitoefenen op nieuwe werkvormen. Wijken die ook in dat verleden al gekenmerkt werden door een sterke menging van functies.

Verwacht mag verder worden dat (een deel van) de kantoren die in meer of mindere mate flexibel werken introduceren of specifiek Het Nieuwe Werken invoeren, op zoek gaan naar een nieuwe accommodatie omdat een betere bereikbaarheid wordt gevraagd of met minder kantoorruimte kan worden volstaan. Als daarnaast door medewerkers meer en meer eisen gesteld worden aan de voorzieningen in de omgeving (zie bijvoorbeeld Rissanen, 2010), dan is het logisch dat de kantoorwerkplekken van de nabije toekomst niet alleen op een kruispunt van multimodale verkeersinfrastructuur gevonden kunnen worden, maar zich ook in een multifunctionele omgeving zullen bevinden. En daar ontbreekt het in Nederland nu net aan bij de meeste huidige, formele werklocaties (Van Dinteren en Van der Krabben, 2011).

Voorbeeld: Webbureau in de buurt van Brugge

“We zijn recent verhuisd van een locatie op een bedrijventerrein naar een pand aan de gewestweg op 10 minuten van het centrum van Brugge. De belangrijkste reden was een tekort aan ruimte op de oude locatie. Na onze verhuizing zijn we gevestigd in een aantrekkelijk pand waar het plezierig werken is. Bovendien is de bereikbaarheid per auto en per openbaar vervoer goed. Daarnaast hebben we ook zeker naar de prijs gekeken. Vanuit ons werk zouden we misschien wel centraler in de stad willen zitten, waardoor er meer kruisbestuiving met andere bedrijfjes is en we makkelijker kunnen netwerken. Maar daar hangt ook wel een prijskaartje aan. We hebben daarom voor een bedrijfsruimte aan de stadsrand gekozen, vanwaar we zowel snel in de stad zijn als op de snelweg”.

Verenigd Koninkrijk

Het beeld voor UK is vergelijkbaar met dat voor Nederland: het staat op de agenda, maar er zijn niet direct heel specifieke, nationale beleidsinstrumenten aan gekoppeld. In de “National Planning Policy Framework” (2012) komt het woord “mixed use” niet voor. Schots overheidsbeleid stelt bijvoorbeeld wel “there already is a general acceptance that mixing uses both at the scales of the neighbourhood, street block and individual building can be valuable in producing vibrant, adaptable and pleasant environments. Mixed use can play a positive role in meeting challenges posed by the Climate Change Act by minimising travel, continuing to improve health and wellbeing and support demand for local goods and services” (Learning Point 87, 2011). Het betreffende artikel signaleert knelpunten en geeft oplossingsrichtingen aan, maar gaat niet specifiek in op de rol / positie van de bedrijvigheid. In 2013 maakte nieuwe regelgeving het mogelijk om de omzetting van kantoor naar woonruimte te regelen zonder bouwvergunning¹⁰. In het licht van deze studie is het interessant om te zien dat vervolgens de City of Westminster daartegen protesteert, omdat bepaalde bedrijvigheid een toegevoegde waarde heeft voor een buurt en men de omzetting van kantoor naar wonen daarom niet zo maar mogelijk moet maken. Genoemd worden dan in het bijzonder “technology, media and telecom industries (TMT industries) or knowledge industries” als bedrijven die een dergelijke toegevoegde waarde hebben (City of Westminster, 2014). In een ander rapport over Londen wordt gesteld dat het internationaal succes van de stad mede te danken is aan de aanwezige mix van functies, in het bijzonder in de Central Activity Zone (lees: Central London; GVA, 2013). Ferm c.s. (2015) verdedigen ook het belang van mixed use voor Londen, in het geval van hun bijdrage vooral gericht op bedrijventerreinen.

Er zijn echter ook kritische geluiden te horen, zoals in het geval van een onderzoek in de wijk Clerkenwell in Londen: “Most residents tolerate, rather than enjoy the mixed-use environment, trading-off the noise, disturbance, rubbish and litter, limited open space, inconvenient parking restrictions and low levels of local community cohesion for the overriding benefit of Clerkenwell’s location and permeability (Foord, 2010).

Duitsland

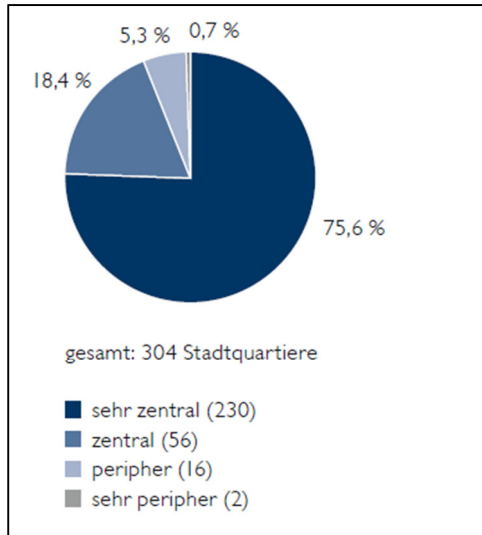
In de “Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke” (Baunutzungs-verordnung – BauNVO) worden Mischgebiete nadrukkelijk genoemd: “ Mischgebiete dienen dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören.” Noemen is echter nog geen garantie voor gericht beleid. De titel “Mixed-use – neuer Immobilientyp in Deutschland?” van een zeer recente publicatie (Catella, 2015) doet vermoeden dat ideeën over verweving in Duitsland nog in een beginstadium zitten. Uiteraard komen in Duitsland, net als elders, tal van buurten voor die een menging van functies kennen, maar beleid dat daar specifiek op is gericht, is niet aan de orde. Niet op Bundes- en niet op Länder-niveau. Catella signaleert, mede door de opkomst van het compacte-stad-denken, dat lokale overheden nieuwe woningbouw alleen toestaan in combinatie met wat commerciële functies, of nieuwe commerciële ontwikkelingen alleen een vergunning willen geven als ook woningen worden toegevoegd. Het denken over meer duurzame stedelijke ontwikkelingen lijkt hierop van invloed te zijn.

Opvallend is de opkomst van begrippen als Neue Stadtquartiere en Neue (Stadt)Mitte waarbij het vooral lijkt te gaan om grootschalige herstructureringsprojecten die er sterk op gericht zijn verweving te realiseren. Onderzoek van het Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und

¹⁰ Er zijn nu plannen om dit uit te breiden tot ook bedrijfsgebouwen.

Raumforschung (2012) laat zien dat dergelijke projecten eerst en vooral te vinden zijn in de centraal stedelijke gebieden (figuur 3.2).

Figuur 3.2: “Neue Stadtquartiere” naar ligging in de stad (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2012)



Kanttekening

Doordat we in deze studie in eerste instantie kijken naar wat kan worden gedaan om te komen tot richtlijnen voor een heldere segmentatie van bedrijventerreinen, hebben we met name in het geval van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (Bund; Länder) gekeken naar het nationale beleidsniveau. Dat op die hogere niveaus de aandacht voor informele werklocaties beperkt is, neemt niet weg dat op lagere overheidsniveaus wel degelijk beleid is ontwikkeld op het vlak van verweving.

3.3 Verweven, maar welk beleidsniveau heeft / neemt de lead?

Ondanks het gegeven dat een groot deel van de werkgelegenheid buiten formele werklocaties is te vinden, kent Vlaanderen momenteel geen specifiek beleid en/of instrumentarium voor het stimuleren van de vestiging van bedrijvigheid buiten de formele werklocaties. Dat wil niet zeggen dat er geen aandacht voor is in het herziene RSV (2011). Eén van de “vier basisdoelstellingen is namelijk: “de selectieve uitbouw van de stedelijke gebieden, het gericht verweven en bun delen van functies en voorzieningen waaronder de economische activiteiten binnen de stedelijke gebieden; daarbij gaat absolute prioriteit naar een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur.” Ook in het buitengebied is het beleid gericht op onder meer het verweven van de belangrijke structurerende elementen vanuit een integrale, samenhangende ruimtelijke visie op de ruimte en op het buitengebied in het bijzonder. Sectorale ontwikkelingen worden hierin gekaderd.

Daarmee is de beleidsrichting duidelijk neergezet. Echter, opmerkingen over een in te zetten instrumentarium beperken zich tot de zinsnede dat “de ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande en nieuwe economische activiteiten (zoals kleinhandel en activiteiten verweven met de woonfunctie) worden veilig gesteld in een ruimtelijke visie op de kern. Deze ruimtelijke visie wordt opgenomen in een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en indien nodig naar bestemming en inrichting vastgelegd in een gemeentelijk ruimtelijk

uitvoeringsplan (onder andere voor inplanting kleinhandelsactiviteiten, voor uitbreiding van bestaande bedrijven, ...). “

Wat de mogelijkheden zijn van het bestaande instrumentarium om de voornoemde beleidsdoelstellingen te realiseren en in hoeverre nieuw instrumentarium noodzakelijk is, komt aan de orde in hoofdstuk 8.

Waar het gaat om de concrete uitvoering kunnen we in ieder geval voor de buurlanden vaststellen dat dit op het laagste schaalniveau is neergelegd. Dit hangt samen met het planningsstelsel van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland waarbij veel naar de gemeenten is gedelegeerd. De laatste jaren is ook in Nederland een tendens naar meer delegatie naar provincies en gemeenten aan de orde. Of die lagere overheden dan helemaal op scherp staan is dan weer de vraag. Er lijken namelijk kansen te worden gemist, bijvoorbeeld als verouderde bedrijfslocaties of verouderde (kleinschalige) bedrijventerreinen beschikbaar komen. Als die moeten worden geherstructureerd, wordt de vrijgekomen locatie doorgaans niet ingevuld met nieuwe economische activiteiten, maar bijna steeds met wonen of recreatie. Dit komt zowel voor bij rood ingekleurde zones, als bij paarse vlekjes in woongebied (die dan herbestemd worden naar rood) (Idea Consult, 2014b). Dat zorgt voor een monofunctionele invulling met een hogere grondwaarde dan die voor (kleinschalige) economische functies, terwijl het juist vaak deze oudere wijken zijn die door ondernemers (vooral kleine bedrijven, ambachten, vrije beroepen, zelfstandige professionals) als een aantrekkelijke vestigingslocatie worden gezien.

Bij het beschrijven van een methode voor de ruimtebehoefteraming Vlaanderen stelt men het percentage van de vestigingen dat zich op bedrijventerreinen situeert, gelijk met de mate van niet-verweefbaarheid (Idea Consult, 2014). Het percentage vestigingen dat kiest voor een locatie op bedrijventerrein is immers onder andere afhankelijk van (het gebrek aan) mogelijkheden om zich op een verweefbare locatie te vestigen. Men is onzeker over de historische en toekomstige evolutie van dit aandeel en neemt aan dit ofwel gelijk blijft of zal stijgen. Bij de ruimtebehoefteraming is men er daarom van uitgegaan dat ofwel de verweefbaarheid gelijk zal blijven (25% van de bedrijven met werknemers op bedrijventerreinen) of nog zal dalen (27% op bedrijventerreinen tegen 2030), waarbij nog een groter aandeel van de kleinere industriële productie (minder dan 10 werknemers) zal verhuizen naar een bedrijventerrein.

Anderzijds zorgen technologische innovaties (onder andere op het vlak van luchtfilters, geluidsisolatie...) ervoor dat de hinder die bedrijven veroorzaken, sterk beperkt kan worden (zie ook TNO, Urban Unlimited, 2013). Bovendien zorgt de de-industrialisering en de evolutie naar een diensteneconomie er voor dat de aard van de economische activiteit in Vlaanderen sterk veranderd is. Anderzijds veroorzaken bedrijven steeds meer verkeer. Bevoorrechte getuigen uit het bedrijfsleven gaven volgende factoren aan voor de verhuis naar bedrijventerreinen:

- rationale kavelvorm op de formele locaties;
- weinig kennis over mogelijkheden van informele locaties;
- grote gebouwen roepen weerstand op;
- cumulatief effect van vele kleine bedrijven in een woonkern;
- gebrekkige uitbreidingsmogelijkheden;
- milieuregelgeving rond heel specifieke (deel)activiteiten van een bedrijf (Idea Consult, 2014).

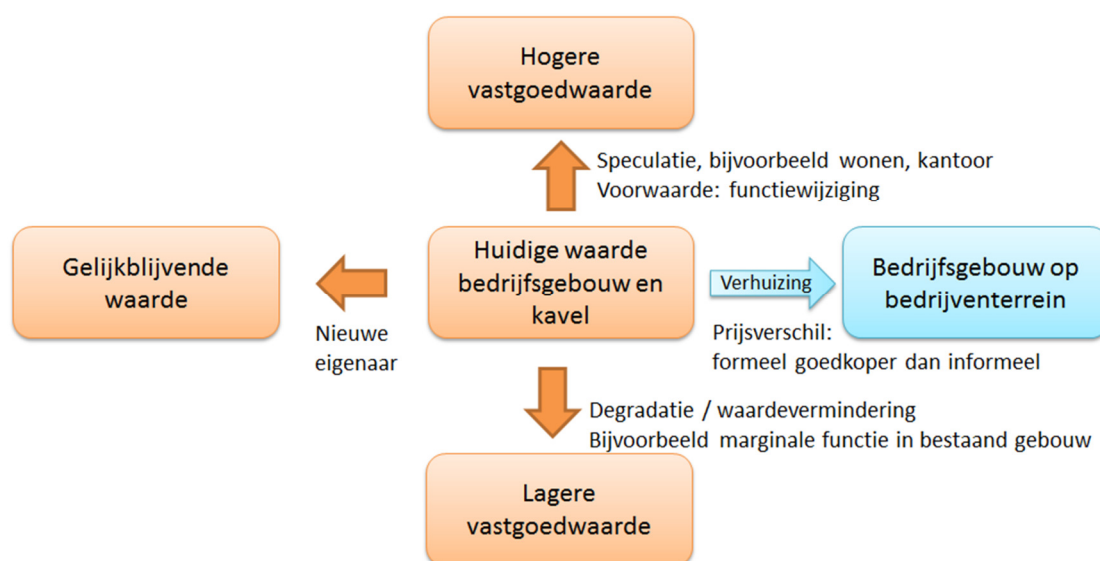
Al met al zijn er mogelijkheden om een groter deel van de bedrijven op een informele locatie te laten vestigen. Dit vraagt echter om een actieve houding van gemeenten, te beginnen met bewustwording van de wenselijkheid hiervan, onder andere vanuit de wens naar levendige stedelijke wijken en de mogelijkheden voor beperking van de (auto)mobiliteit. Argumenten als werk in de buurt van de woonomgeving blijken minder steekhoudend. De voormalige Nederlandse Rijks Planologische Dienst heeft een dergelijk idee laten varen. De combinatie van wonen en werken in Kings Hill (ten zuiden van Londen) leidde er toe dat slechts zo'n 10% van de huishoudens ook een baan had op het aangrenzende business park (Van Dinteren, 2007).

Het stedelijke landschap zal door sterkere verweving de komende decennia sterk kunnen veranderen. De vraag is of dit door overheidsingrijpen moet en kan worden gestimuleerd. De "moet"-vraag lijkt voor velen al niet meer ter discussie te staan. Nagenoeg iedereen is overtuigd van de meerwaarde van een sterkere menging van functies op uiteenlopende vlakken als mobiliteit, sociale interactie, omgevingskwaliteit, enzovoorts. Eerder gegeven citaten uit het RSV 2011 laten daar ook geen twijfel over bestaan. Maar voor wat betreft de vraag of de overheid iets kan doen ter bevordering van die ontwikkeling, moeten we ons realiseren dat het autonome trends zijn waarop overheidsbeleid weinig invloed heeft. Op de ruimtelijke vertaling ervan en het faciliteren van de (keuze)mogelijkheden heeft overheidsbeleid uiteraard wél invloed. Zo kan de overheid voorwaarden scheppen om verweving te stimuleren. Door bij formele werklocaties een strikter toelatingsbeleid te hanteren kan een sterkere verweving buiten die locaties worden bewerkstelligd. Of dat dan tot een sterkere verweving zal leiden is afhankelijk van het beleid buiten de formele locaties. Tegelijkertijd zal een dergelijk beleid tot een afnemende vraag naar formele werklocaties, waarmee in behoefteramingen dan rekening moet worden gehouden. Het kan bovendien financiële consequenties hebben voor gemeenten omdat de exploitatie van terreinen moet worden bijgesteld en de kans op verliezen wordt vergroot. Een en ander hangt natuurlijk tevens af van de vestigingsmogelijkheden die buiten de formele werklocaties worden geboden.

Formele en informele locaties: communicerende vaten

Belangrijk is dat bij de modellering van de ruimtebehoefte voor bedrijventerreinen in Vlaanderen een beperkte stijging van het aandeel bedrijven dat zich op een bedrijventerrein vestigt, de ruimtevraag op bedrijventerreinen met 2.849 ha, of 142 ha per jaar extra doet stijgen. Een beleid voor informele werklocaties kan dus een grote impact hebben op het beleid voor de formele locaties. Het aandeel op informele locaties zou hoger uit kunnen vallen dan nu door Idea Consult geschat als bedrijven actief wordt gewezen op de mogelijkheden buiten formele locaties. Ook de opkomst van nieuwe werkvormen zal van invloed zijn op het aandeel van de informele locaties in het totaal. Kortom, het gaat bij formele en informele locaties om communicerende vaten en het beleid voor beide moet goed op elkaar worden afgestemd.

Figuur 3.3: de vastgoedladder voor een informele locatie



3.4 Prijs als bepalende factor

Een zeer bepalende factor in het geheel is de vastgoedmarkt en vooral de prijsverschillen tussen formele en informele locaties, zowel wat betreft de grond als het gebouwde vastgoed. Weliswaar is het aantoonbaar dat de prijs van grond en in mindere mate die voor gebouwen slechts een zeer klein deel uitmaken van de totale bedrijfskosten, toch zal elke ondernemer kijken waar een prijsvoordeel te behalen is (Van Dinteren, 2015). Voor elke ondernemer op een informele locatie is het aantrekkelijk om het vastgoed tegen een goede prijs van de hand te doen als een functieverandering richting bijvoorbeeld wonen of kantoren mogelijk is. Het bedrijf zelf verhuist dan naar een veel goedkopere locatie op een bedrijventerrein, ook al zou het nog steeds goed verweefbaar zijn. Cruciaal in dit alles is de ruimte die de ruimtelijke ordening hier biedt. In principe is in woongebied een functiewijziging gewoon mogelijk. De vraag is echter of een gemeente daar medewerking aan wilt verlenen. Als het betreffende bedrijf hinderlijk was voor de omgeving, is het voorstelbaar dat een gemeente mee wil werken aan het vertrek ervan. Maar op dat punt is er nog niet direct een reden om de functie te wijzigen. Er kan immers ruimte worden geboden aan een ander bedrijf of er kan gekozen worden voor een nieuwe ontwikkeling met bijvoorbeeld een menging van wonen en kleinschalige bedrijvigheid. Mogelijkerwijs dat bij het besluit van een gemeente ook meespeelt dat als de bedrijfsfunctie gehandhaafd blijft een degradatie van de site mogelijk is doordat er zich marginale functies vestigen; iets wat de gemeente verder niet kan tegengaan. Deze 'vastgoedladder' van waardedaling dan wel waardestijging is in figuur 3.3 in beeld gebracht. We zullen zien dat iets vergelijkbaars speelt in de agrarische gebieden.

Voorbeeld: HR adviesbureau in West Vlaanderen

“De aanleiding van de verhuizing is dat een vennoot is uitgekocht en dat daardoor ook het oude pand verkocht moest worden. We zijn toen op zoek gegaan naar een nieuwe locatie binnen dezelfde gemeente. Bij het kiezen van de nieuwe locatie hebben we ons vooral laten leiden door het gebouw. We zijn nu gevestigd in een voormalige villa die is gesplitst in kantoreenheden. Het is een heel aangenaam pand, met veel licht en een terras. Natuurlijk speelde ook de omgeving een rol, we zitten in een woonwijk die op loopafstand van het centrum ligt. Omdat er een doorgaande weg in de buurt is, zijn we ook goed bereikbaar. Een goede prijs is ook van belang, maar kwam toch op de tweede plaats.”

3.5 Conclusie

Een zeer aanzienlijk deel van de bedrijvigheid en de werkgelegenheid bevindt zich op informele locaties en niet op formele bedrijventerreinen. Uit oogpunt van milieuhinder, schaalgrootte en bereikbaarheid is het dan ook in principe mogelijk om een groot deel van de bedrijvigheid te mengen met andere functies, waaronder wonen. Of dat vervolgens planologisch-juridisch wenselijk wordt gevonden is punt twee.

Gemengde stedelijke gebieden zijn gewenst vanuit aantrekkelijkheid en leefbaarheid. Dat is een reden om verweefbaarheid van bedrijvigheid te stimuleren. Zowel in Vlaanderen als in de buurlanden is echter voor dit type gemengde locaties nog weinig specifiek (ruimtelijk) beleid ontwikkeld. Dan gaat het vooral om bedrijvigheid. In het geval van kantoorfuncties is al vaak sprake van menging, maar soms ook van een verdringing van de woonfunctie (bijvoorbeeld rond stations) wat dan weer tot ‘dode wijken’ in de avonduren leidt. En uiteraard zijn doorgaans de centrumgebieden toonbeelden van verweving. Het zijn ontwikkelingen die spontaan zijn ontstaan, mede mogelijk gemaakt door de ruimte in ruimtelijk beleid, bestemmingsplannen en dergelijke. Wat we hier bedoelen te benadrukken is dat er tot op heden echter nergens een gemeentelijke nota is opgesteld die verweving specifiek tot thema maakt en anticipeert op de mogelijke ruimtelijke effecten van bijvoorbeeld nieuwe werkvormen (Het Nieuwe Werken, groeiend aantal zelfstandigen, enzovoorts). In hoofdstuk 7 komen we hier op terug.

Trends in werken laten zien dat werknemers steeds flexibeler worden in de tijd en de locatie waar ze werken, wat andere eisen aan de ruimte kan stellen. Dit lijkt eerder te wijzen richting een toename van het belang van informele (verweven) locaties. Andere factoren wijzen echter de andere kant op: er is goedkope ruimte op formele locaties, het omzetten van kleine bedrijfslocaties naar woningbouw is financieel interessant, en omwonenden worden minder tolerant ten opzichte van bedrijven in hun omgeving. Dat leidt tot de vraag hoe en met welk instrumentarium dit kan worden gekeerd? Hoe kan financiële meerwaarde gerealiseerd worden zonder functiewijziging?

Geconstateerd is verder dat formele en informele locaties communicerende vaten zijn. Beide richten zich op dezelfde markt van bedrijven die een vestigingsplek zoeken. Kortom: groot en/of goedkoop aanbod van het ene type, leidt waarschijnlijk tot een afnemende vraag voor het andere type. Zo zetten de lage prijzen op bedrijventerreinen en de speculatie met locaties op informele locaties de kans op verweving onder druk. Het huidige overaanbod aan bedrijventerreinen (hoewel daarbij ook sprake is van regionale verschillen) stimuleert op dit moment verdere verweving niet.

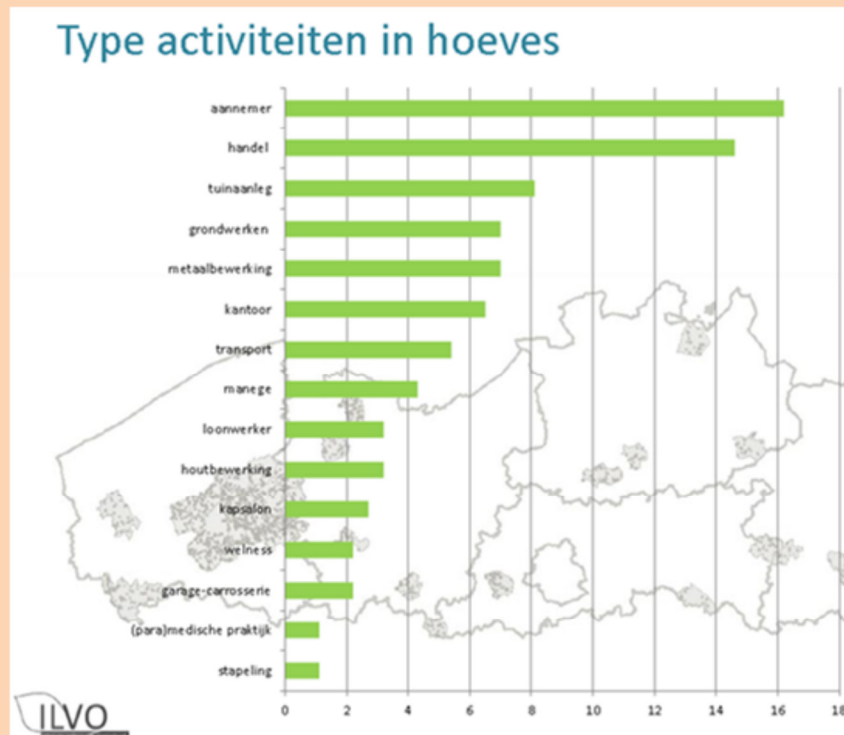
4 AGRARISCHE GEBIEDEN: DE STAND VAN ZAKEN

4.1 Grote veranderingen in het agrarisch gebied

In het kader van het nadenken over een segmentatie van werklocaties is tot op heden geen aandacht besteed aan het agrarisch gebied. De afgelopen decennia vindt daar echter steeds meer een economische diversificatie plaats (zie kader). Dat heeft twee belangrijke achtergronden. In de eerste plaats komt door bedrijfsverdunding agrarische bebouwing beschikbaar voor andere (economische) activiteiten, die zeer divers blijken te zijn. Ten tweede wordt het voor een deel van de agrarische bedrijven steeds moeilijker om een redelijk en vooral zeker gezinsinkomen te realiseren. Zij beginnen nevenactiviteiten die voor extra inkomsten moeten zorgen. Vrijwel alle bedrijfstakken zijn denkbaar. Leidraad zijn de competenties die bij de leden van het landbouwersgezin aanwezig zijn.

Niet-agrarische economische activiteiten in het Vlaamse agrarische gebied

Bij onderzoek in 17 studiegebieden verspreid over Vlaanderen telden Verhoeve en Kerselaers (2013) in 2009 gemiddeld 2,3 niet-agrarische economische activiteiten per km² agrarisch bestemde zones. Heel duidelijk was dat in West-Vlaanderen en het noorden van Oost-Vlaanderen deze dichtheid veel hoger is dan in de studiegebieden in het oosten van Vlaanderen. In de regio Roeselare Tielt vonden ze in 2007 dat van 875 niet-agrarische bedrijven er maar 15% vergunbaar was in agrarische bestemming. Het type activiteiten in vrijgekomen boerderijen (hoeve en andere gebouwen) is erg divers, maar de usual suspects aannemerij, tuinaanleg, grondwerken, transport, manege en loonwerkers bleken inderdaad dominant.



Evoluties in de landbouw¹¹

De agrarische activiteiten zullen verder bepaald worden door veranderingen in het Europees beleid en een geglobaliseerde markt voor landbouwproducten. Voor veebedrijven gaan in (nog) sterkere mate Europese en nationale normen voor milieu en dierenwelzijn gelden.

Gevolg is dat een deel van de agrarische bedrijven zal meegaan in de schaalvergroting. Het gaat dan om intensieve agrarische ondernemingen, die (grootschalig) voor de wereldmarkt produceren en daarop hun productie, hun oppervlakte landbouwgrond en hun bebouwing en installaties aanpassen. In het verleden en deels tot op vandaag vormden ruilverkavelingsprojecten een beleidsinstrument dat dit duidelijk ondersteunde. Een actueel voorbeeld is de vergrotingsstap bij melkveehouders, die getriggerd werd door het afschaffen van de melkquotering in 2015. In de voorbije decennia waren er golven van schaalvergroting in de varkenssector, de glastuinbouw en de akkerbouw. Vandaag nog niet voorziene vergrotingsstappen zijn onvermijdelijk in de (nabije) toekomst. Een specifiek mechanisme dat de schaalvergroting (tijdelijk) iets minder zichtbaar maakt in het agrarisch gebied, is dat één bedrijf op verschillende locaties (erven) produceert om zo op beide locaties aan milieunormen en aan het lokale draagvlak te kunnen voldoen. Hier is schaalvergroting van een bedrijf dus niet onmiddellijk zichtbaar.

Maar er is ook een aanzienlijk aantal bedrijven dat niet mee zal gaan in deze schaalvergroting, en kiest voor verbreding of voor stopzetten van het bedrijf (ook vanwege pensionering). Het aantal agrarische ondernemers loopt hierdoor met ca. 3% per jaar terug. Dit betekent echter niet dat het aantal bedrijfsgebouwen (hoeves en bijgebouwen) ook terugloopt. Wanneer er een bedrijfsopvolger is, veelal binnen de familie, dan zal deze de agrarische bedrijfsvoering voortzetten. Een voor de hand liggende mogelijkheid is dat de hoeve én de percelen worden toegevoegd aan de grond van een andere landbouwer.

Daarbij is het waarschijnlijk dat het erf gekocht wordt door een niet-landbouwer om er een residentiële functie aan te geven, eventueel in combinatie met niet-agrarische bedrijvigheid in de woning of de bijgebouwen. Vaak zijn de gebouwen immers niet meer geschikt – landbouwers zonder opvolger stoppen meestal lang voor hun pensioen met investeren – of omdat een andere kandidaat koper meer wil betalen (zie vastgoedladder verderop). Maar ook wat de gronden betreft, is het helemaal niet vanzelfsprekend dat deze verworven kunnen worden door een landbouwer en er sprake zal zijn van een voortzetting van het landbouwgebruik. In dit laatste, gangbare geval wordt aan de beschikbare agrarische ruimte geknaagd door onder andere allerlei soorten bedrijvigheid, omzetting naar woonfunctie met grote tuinoppervlakte, privémaneges en hobbylandbouw. Dit is zelfs zo als bij verkoop na stopzetting gebouwen en grond worden gesplitst. Vaak sluiten de verkochte gronden toch aan bij andere residentiële, of niet-agrarische eigendommen en bijvoorbeeld voor gebruik als paardenweide is het niet nodig om ruimtelijk bij bebouwde percelen aan te sluiten: binnen bepaalde regels mogen schuilhokken ook in open landbouwgebied geplaatst worden (Bomans c.s. 2011 in Verhoeve 2015).

¹¹ Hoofdstuk 1 van Verhoeve (2015) geeft een systematisch overzicht van de verandering van het platteland (rural change) en de maatschappelijke verandering van plattelandsbewoners (societal change).

Verhoeve (2015) komt tot de twee volgende cijfers: beleidsmatig gepland wordt ongeveer 56000 ha met bestemmingscategorie landbouw (huidig gewestplan) omgezet naar andere bestemmingen (en gebruiken) dan landbouw. Ongepland, via verwerving of gebruiksverandering door niet-landbouwers, is ongeveer 78000 ha van de bestemmingscategorie landbouw niet meer in landbouwgebruik (virtual farmland).

Beleidsmatige remediëring van deze evolutie is in Vlaanderen nog niet aan de orde. Verhoeve (2015) geeft aan dat vooral de ongeplande omzetting van landbouwgrond of landbouwbedrijfsgebouwen naar niet-agrarisch gebruik/bedrijvigheid actueel tot voorkort amper of niet onderkend werd door beleidsmakers. Enkel bij planmatige (bijvoorbeeld via RUP procedure, SIGMA) inname van landbouwgrond wordt met minder of meer succes het instrument van een grondenbank (VLM) toegepast. Dit wordt zeker niet bij alle planmatige omzettingen toegepast en biedt geen soelaas bij de boven geschetste omzettingen door private kopers. Er is geen systeem (ook niet in opmaak) zoals dat in Frankrijk bestaat, waarbij (bepaalde) landbouwgronden enkel verkocht kunnen worden aan een poule van officieel geregistreerde landbouwers en pas als daar geen kandidaat koper is, ook aan andere kopers kan aangeboden worden.

Voor afbraak van verlaten agrarische bebouwing op een erf is er op dit moment zelden tot nooit draagvlak, zelfs niet bij overheidsingrijpen zoals voor landinrichting of ruilverkaveling, hoewel het dat uit oogpunt van een kwalitatief goed platteland misschien wel zo zou moeten zijn. Los van de impact op ontwikkelingsmogelijkheden als je aanwezige bebouwing afbreekt (een aanwezig bouwvolume mag onder bepaalde voorwaarden gebruikt worden voor zonevreemde bewoning, een recht dat verloren gaat bij afbraak), kan mogelijk ook de kostprijs van de afbraak voor de eigenaar een belemmering zijn. In 4.2 geven we het voorbeeld van een subsidieregeling voor afbraak in Nederlands Limburg. Er was in Vlaanderen altijd veel publieke commotie over afbraak van zonevreemde woningen (in natuurgebied), maar omdat het zelden tot een dergelijk initiatief komt bij agrarische bebouwing, is onduidelijk of dat vandaag ook zou gelden voor hoeves die niet door nieuwe woonhuizen vervangen zouden worden.

Omdat er zeer veel activiteiten mogelijk zijn of toch gedoogd worden (hoofdstuk 6 in Verhoeve 2015) en daarbij een residentie vrijwel altijd mogelijk is, werkt het mechanisme van de vastgoedladder in de richting van de hogere – feitelijke of speculatieve – grondwaarde van de bebouwde en de onbebouwde percelen. Die laatste hebben dan vaak een functionele meerwaarde voor de residentiële percelen als siertuin of hobbyweide, die de totale vastgoedwaarde mogelijk nog hoger stuwt. Residentiële bewoners zijn immers zo in staat hun beleving van kwalitatief leven op de buiten nog te versterken en zich te bufferen tegen door hen ongewenste ontwikkelingen rondom.

Afgezien van de diversificatie bij agrarische bedrijven en het intrekken van nieuwe economische activiteiten in voormalige agrarische bebouwing, zien we ook dat de economische structuur van het agrarisch gebied verandert doordat zich nieuwe functies melden zoals biobased industry, energiebedrijven, zorg en natuurbeheer. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van Toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen laat onder meer volgende activiteiten toe (binnen een beperking van 100 m² ruimte-inname): opslag, paardenhouderij, huisdierenkennels, groenbedrijven, dierenartsenpraktijken. Het is duidelijk dat een activiteit als opslag een eerste stap kan zijn naar niet-agrarische bedrijvigheid.

Verhoeve c.s. 2012 laten zien dat er een zeer divers scala aan activiteiten plaatsvindt, veel ruimer dan de lijst in het BVR 2013. Er zijn zeven motieven te onderscheiden (Hoofdstuk 5 in Verhoeve 2015), waarbij de eerste drie agrarisch gerelateerd zijn:

1. Verbreding van het bedrijf naar zorg, eigen producten, enzovoorts, vanuit inkomenszekerheid. Daarbij kan het ook gaan om het benutten van alle aanwezige expertise in het gezin waaruit neveninkomsten voortvloeien.
2. Familieleden die gebruik maken van de beschikbare ruimte die niet aan de agrarische sector is gerelateerd (type garage / schrijnwerkerij / architectenbureau).
3. Agrarische ondernemers die geleidelijk doorgroeien naar een geheel ander type bedrijf (bijvoorbeeld transportonderneming).
4. Bedrijfjes die aansluiten bij de plattelandskwaliteiten en er intrinsiek verbonden mee zijn (bijvoorbeeld zorg, yoga, B&B, conferentieruimte).
5. Bedrijven die vooral vanwege het financiële aspect op het platteland terechtkomen: makkelijke toegang en goedkoop. De drempel voor een bedrijventerrein of een werklocatie daarbuiten in stedelijk gebied is voor hen te groot.
6. Ondernemers die wonen en werken ruimtelijk nauw willen combineren.
7. Problematische ruimtevragers die systematisch geweerd worden stedelijk gebied en bedrijventerreinen, zoals grondwerkbedrijven.

Werksessie landbouwexperts

In een werksessie met landbouwexperts is onderzocht hoe een segmentatie van economische activiteiten in het agrarisch gebied kan bijdragen aan de vitaliteit daarvan. In deze sessie werd geconcludeerd dat het aantal en de diversiteit van de economische activiteiten zeer groot is. Ook werd geconstateerd dat inname van verlaten agrarische bebouwing voor niet-landbouw bedrijvigheid en residentie in beginsel niet als een probleem wordt ervaren door boeren. Gelijktijdig wordt echter vastgesteld dat er in toenemende mate conflicten ontstaan in gebieden waar agrarisch gebruik en andere functies zijn gemengd. Het gaat om NIMBY reflexen tegen al te grootschalig ervaren activiteiten van burens/landbouwers, van enerzijds residentiële (zonevreemde) bewoners en anderzijds ondernemers met 'verbrede' activiteiten die de omgevingskwaliteit van het platteland nodig hebben (als voorbeeld een yoga center, maar in brede zin alle voorzieningen voor toeristen en recreanten).

In de werksessie is geconcludeerd dat er in de huidige situatie in het agrarisch gebied sprake is van een aantal (samenhangende) problematieken:

1. Gewenste schaalvergroting door landbouwondernemingen is niet overal mogelijk.
2. Het agrarisch areaal staat onder druk, vooral door residentialisering in ruime zin van gronden.
3. Bedrijfsverplaatsing is lastig.
4. Groeiend aantal vrijkomende agrarische bedrijfslocaties.
5. Goede ruimtelijke ordening komt in het gedrang.
6. Verweving van functies kan tot problemen leiden.

We bespreken deze problemen achtereenvolgens.

1. Gewenste schaalvergroting is niet overal mogelijk

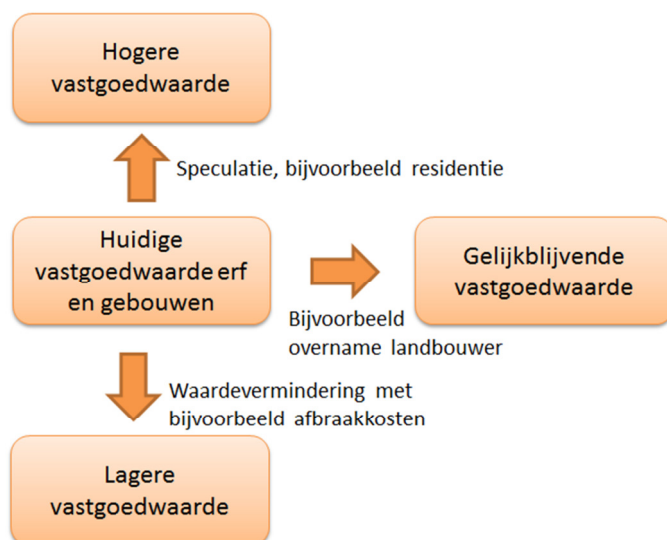
Zoals hierboven geschetst is schaalvergroting in de agrarische sector de belangrijkste trend: het aantal boeren neemt af, maar de oppervlakte en/of het aantal dieren per landbouwbedrijf neemt toe. Er kan echter niet overal in het agrarisch gebied voldoende

ruimte voor deze schaalvergroting worden gevonden die vanuit landbouwperspectief wenselijk is. Daarvoor zijn diverse redenen: uit milieuoogpunt is het niet mogelijk, de grenzen van wat landschappelijk of voor erfgoedwaarden acceptabel is, zijn bereikt, of er is lokaal onvoldoende maatschappelijk draagvlak te vinden. Dit fenomeen leek tot voor kort vooral evident voor intensieve niet-grondgebonden bedrijven zoals varkens- of kippenhouderij, glastuinbouw of mestverwerkers. Maar vandaag ondervinden ook melkveehouders moeilijkheden om uitbreidingen vergund te krijgen of om voldoende areaal voor voedergrassen en mestafzet te verwerven. Zoals gezegd is een mogelijke reactie hierop dat één agrarische ondernemer op verschillende locaties gaat produceren.

2. Bedrijfsverplaatsing is lastig

Op locaties waar schaalvergroting niet mogelijk is, zal nu of op termijn de noodzaak tot bedrijfsverplaatsing ontstaan. Gelet op het geïnvesteerd vermogen in gebouwen, installaties en aanliggende landbouwgrond, zal voor een volgende schaalvergroting een van de bestaande locaties toch de enige of meest geschikte zijn voor een aanvraag tot uitbreiding. Enkel grote, geïntegreerde agro-food ondernemingen beschikken mogelijk over het daarvoor noodzakelijke investeringsvermogen. Agrarische bedrijven zijn doorgaans historisch gebonden aan een bepaalde locatie. Verdere intensivering van de landbouw, evenals de opkomst van niet-grondgebonden landbouw, zorgt ervoor dat deze kapitaal-intensiviteit eerder toeneemt dan afneemt.

Figuur 4.1: Vastgoedladder voor agrarische gebieden



3. Het agrarisch areaal staat onder druk

Prijsdruk van andere functies (vastgoedladder) zorgt ervoor dat landbouwbedrijven in meer gemengde gebieden 'achter het net vissen' bij de verkoop van een landbouwperceel. Het mechanisme is hierboven bij Evolutie in de landbouw beschreven.

Een complicerende factor voor de agrarische sector is dat voor de landbouwer die bij stopzetting zijn erf en gronden verkoopt, de verkoopprijs rechtstreeks zijn pensioenvoorziening bepaalt. Deze logica van het streven naar een zo hoog mogelijk opbrengst wordt voorgesteld in de vastgoedladder (zie figuur 4.1). De figuur laat zien dat de (speculatie rond) grondwaarde een zeer bepalende factor is. Planologische (on)mogelijkheden vertalen zich vrijwel direct in een stijging of daling van de grondwaarde

Dugernier et al., 2014). Individuele eigenaren zullen vervolgens doorgaans kiezen voor een verzilvering van deze grondwaarde.

4. Groeiend aantal vrijkomende agrarische bedrijfslocaties

Het aantal agrariërs loopt terug (met zo'n 3% per jaar) vanuit de logica van rationalisering in de landbouwsector, die ook ondersteund wordt door de globale markt én het landbouwbeleid, waardoor ook een aanzienlijk aantal bedrijfsgebouwen potentieel leeg komt te staan. Het gaat dan om een diversiteit aan boerderijen en bedrijfsbebouwing: monumentaal of niet, nog courant of niet langer bruikbaar, met uiteenlopende staat van gebouwen, enz. Het zal sterk van de lokale situatie afhangen hoe deze locaties een nieuwe functie kunnen vinden, maar duidelijk is dat een groot deel aan het agrarisch gebruik zal worden onttrokken. Nu is veelal herbestemming naar tal van andere activiteiten aan de orde, die in het gunstige geval voor nieuwe economische activiteit zorgen, maar in het ongunstige geval de burenen/landbouwers beperken. In Nederland komt de afbraak van landbouwgebouwen steeds nadrukkelijker op de agenda, als gebiedsgerichte mogelijkheid naast doordachte functiewijzigingen. Zo is er bijvoorbeeld subsidies in het kader van een regionale sloopregeling voor opruimen leegstaande agrarische bebouwing (Provinciaal blad van Limburg 2012/76). De NVM-vakgroep Agrarisch & Landelijk Vastgoed pleitte in 2014 in de pers voor meer beleidsondersteuning voor de optie afbraak van vrijkomende agrarische bebouwing in Nederland.

5. Goede ruimtelijke ordening komt in het gedrang

Bij het aantreffen van nieuwe functies in agrarisch gebied komt de vraag wat op deze locaties wenselijk is of moet worden toegestaan. Uit de werksessie met landbouwexperts kwam duidelijk het beeld naar voren dat er in de huidige situatie te veel mogelijk is: zij het met planologische goedkeuring, dan wel in een (informele) gedoogsituatie. Bij landbouwers leeft het beeld dat het lastiger is om agrarische activiteiten vergunbaar te krijgen, dan om andere (niet-agrarische) functies te vestigen. Er lijkt daarom aanleiding te zijn om ook het planologisch-juridische instrumentarium tegen het licht te houden, evenals de mate waarin dit wordt gehandhaafd.

6. Verweving van functies kan tot problemen leiden

In samenhang met het vorige punt, kan door de komst van 'nieuwe functies' naar het platteland een verwevenheid van landbouwfuncties ontstaan die (later) voor problemen zorgt. Woonfuncties kunnen bijvoorbeeld agrarische uitbreidingsmogelijkheden in de weg staan. Dit terwijl de agrarische sector een behoorlijke dynamiek kent die juist een flexibiliteit vereist en waarbij investerings- en ontwikkelingsruimte net als bij andere bedrijven zeer belangrijk is.

4.2 Ervaringen in Nederland

Beleid voor het landelijk gebied in Nederland gedecentraliseerd

In Nederland is het beleid voor het landelijk gebied gedecentraliseerd naar de provincies en de gemeenten. Daarmee is het beleid regionaal en lokaal gedifferentieerd, en kan worden aangesloten bij specifieke factoren als kenmerken van het (traditionele) landschap, aanwezige specialisatie, de mate van verstedelijking, enz. Er is in Nederland de laatste tien jaar in het ruimtelijk-economische beleid meer aandacht gekomen voor de vitaliteit van het landelijk gebied. Waar voorheen vooral vanuit een 'ruimtelijke' bril werd gekeken, groeit de

beleidsaandacht voor een gezonde plattelandseconomie. Daarbij lijkt het agrarisch gebied toe te groeien naar een tweedeling:

1. Gebieden waar grotere landbouwbedrijven zitten waarvan de bedrijfsvoering wordt bepaald door het concurrerend produceren voor de wereldmarkt. Het betreft innovatieve en kapitaalintensieve ondernemingen die voor hun productie zeker niet altijd grondgebonden zijn. In het Nederlandse bestemmingsplan (equivalent van een RUP) wordt hier vaak gekozen voor een agrarische (of direct daaraan gerelateerde) monofunctionele bestemming. Daarbij wordt vaak een maximum aan de omvang van bedrijfsgebouwen gesteld (wat overigens nogal eens op gespannen voet staat met landschappelijke kwaliteiten ter plaatse).
2. Gebieden die te kleinschalig zijn om een agrarisch bedrijf te voeren. Hier ontstaat veelal een verbreding van de agrarische activiteiten naar recreatie, natuurbeheer, zorg, boerencampings, boerderijwinkels vermengd met residentiële functies. Hier wordt in bestemmingsplannen dan ook flexibel mee omgegaan, in de zin dat verbrede functies worden toegelaten. Gelijktijdig wordt een rem gezet op de maximale omvang van overblijvende landbouwbedrijven (schaalvergroting), omdat dit ter plaatse uit oogpunt van milieu, landschap, natuur of nabijheid tot bewoning niet wenselijk wordt gevonden.

Belangrijk om op te merken is dat er zo in het agrarische gebied een tamelijk fijnmazig beleid geldt, waarin het zeer goed mogelijk is dat binnen één gemeente op bepaalde plaatsen schaalvergroting wordt mogelijk gemaakt, terwijl op andere plaatsen mogelijkheden voor verbreding worden gegeven, of de status quo wordt gehandhaafd (bijvoorbeeld minimale uitbreidingsmogelijkheden).

Overigens zijn er nog grote verschillen zichtbaar in de keuze tussen vestigingsplaatsen vanuit de verschillende (sub)sectoren binnen de agrarische sector, die veelal historisch zijn gegroeid. Zo is de varkenshouderij het sterkst in Brabant, de tuinbouw (serres) in het Westland en de boomteelt bij Boskoop of 's-Hertogenbosch. In andere gebieden in het noorden en oosten is het juist de grondgebonden landbouw die zich als sterkste handhaaft. Het beschikbare wettelijke instrumentarium maakt het voor provincies mogelijk om op deze verschillen binnen de agrarische sector in te spelen.

Voorbeeld: schaalvergroting in de veehouderij in de provincie Noord Brabant

Lange tijd hebben boeren in Noord-Brabant ingezet op schaalvergroting, vooral in de veehouderij. In bepaalde gebieden heeft dit geleid tot grote stallen (in aantal en omvang) met een aanzienlijke impact op het landschap. De provincie maakte hierop begin 21^e eeuw 'reconstructieplannen' voor delen van het platteland. Daarin werden gebieden aangewezen voor verdere intensivering van de veehouderij, de zgn. 'landbouwontwikkelingsgebieden' of LOGs). Niet snel daarna ontstond echter breed maatschappelijk verzet tegen deze 'megastallen', vanwege zorgen over dierwelzijn, volksgezondheid en impact op het landschap. Gevolg is dat het merendeel van de LOGs niet in de beoogde vorm is gerealiseerd. De provincie heeft het door haar gevoerde beleid daarop herzien. In de nota 'Nieuwe Koers voor het Platteland' wordt ingezet op een innovatieve agrarische sector, die het meer van vernieuwing en ondernemerschap moet hebben, dan van schaalgrootte (Noord Brabant 2011). Het eerder gevoerde grootschalige concentratiebeleid komt daarmee te vervallen. In hoeverre het beleid daarmee voldoende inspeelt op de gewenste ontwikkelingsruimte vanuit de agrarische sector is te bezien. In ieder geval is duidelijk geworden dat er in Noord-Brabant grote maatschappelijke weerstand bestaat tegen de volgende schaalvergrotingsstap in het agrarisch gebied.

Leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen

In Nederland worden strenge eisen gesteld aan de functionele invulling van deze gebouwen. In het bestemmingsplan hebben zij nl. zowel een agrarische bestemming, waarmee alleen een agrarische (gerelateerde) functie mogelijk is, als een agrarisch bouwblok dat aangeeft wat het maximale bebouwingsoppervlak is. Hierop wordt door de lokale overheid ook gehandhaafd – zij het met wisselend enthousiasme.

Door schaalvergroting en terugloop van het aantal boeren groeit recent echter de leegstand in het agrarisch gebied. Uit vrees voor verloedering wordt door gemeenten onderzocht in welke mate andere functies een plek kunnen krijgen in verlaten bedrijfspanden, zowel wonen als andere economische functies. Eén van de voorstellen is verruiming van de toegestane bestemmingen, waarbij de ‘plattelandswoning’ is geïntroduceerd. Dit type woning heeft een andere status dan een ‘gewone’ woning, in de zin dat er minder strenge normen in de milieuwetgeving van toepassing zijn voor wat betreft geurhinder. In de ‘Wet Plattelandswoningen’ is geregeld dat een bedrijfswoning kan worden afgesplitst van een veehouderij, waarbij deze wordt bestemd als ‘voormalige bedrijfswoning’. Deze woning krijgt dan in de milieuwetgeving geen bescherming tegen de geur van de veehouderij waarbij de woning eerst hoorde. En, omgekeerd, de veehouderij heeft geen last van de nieuwe woonbestemming. Echter: dit geldt niet voor geurhinder van andere veehouderijen, waarvoor de normale wetgeving voor woonbestemmingen geldt.

Voorbeeld: vrijkomende agrarische bebouwing in Flevoland

Flevoland is een agrarische provincie bij uitstek en de landbouw kent er gezien de goede bodem, en ligging in het hart van Nederland een gezond perspectief. Uiteraard treedt hier, vooral in de Noordoostpolder, schaalvergroting op. Het agrarisch areaal neemt niet of nauwelijks af, maar bedrijven worden groter en de kleinere bedrijven stoppen. Dit zorgt ervoor dat een aanzienlijk agrarisch vloeroppervlak leeg komt te staan, naar schatting 1,3 miljoen vierkante meter tot 2030. De provincie zet in op:

- een aanjaagteam voor transformatie vrijkomende agrarische bebouwing,
- duidelijkheid over wat kan en mag in vrijkomende gebouwen qua functies,
- helder locatiebeleid met gebiedsgerichte benadering,
- zorgvuldige ruimtelijke inpassing in het landschap en aandacht voor verkeer.

Twee projecten worden gestart om het beleid verder uit te werken: “Erf Zoekt Kans” over nieuwe functionele invullingen van de leegkomende bebouwing, terwijl “Pionieren 2.0” inzet op economische kansen in een multifunctioneel landelijk gebied.

4.3 Conclusie

Een locatiebeleid voor het landelijk gebied lijkt gewenst, nu door uiteenlopende processen de economische structuur daarvan aan sterke veranderingen onderhevig is. Tal van boerderijen verliezen hun agrarische functie en gelijktijdig wordt een groei van niet-agrarische economische activiteiten geconstateerd. Op dit moment ontbreekt het aan een beleid dat inspeelt op de hier geschetste veranderingen en de ruimtelijke impact daarvan.

Er is sectoraal beleid zoals het AGNAS-proces, maar dit gaat enkel over het toekennen, bevestigen van de bestemmingscategorie landbouw. Die bestemmingscategorie landbouw zegt weinig over het feitelijk gebruik van gebouwen en zelfs percelen. Het vergunningenbeleid (milieuvergunningen, stedenbouwkundige vergunningen - straks omgevingsvergunning) wordt slechts beperkt afgestemd op die bestemmingscategorie of is niet in staat een navenante functie-invulling af te dwingen. Tevens kan worden vastgesteld

dat er een contradictie is tussen enerzijds de gewenste economische vitaliteit van het landelijk gebied en anderzijds de wens om (soms laag dynamische) open ruimte landschappen in hun huidige staat te behouden als een belangrijke omgevingskwaliteit. Het speculatief mechanisme van de vastgoedladder blijkt zeer sturend te zijn en gevoed te worden met de mogelijkheden die het beleid (of de beleidsuitvoering) biedt. Dit mechanisme werkt overigens nu eens negatief, dan weer positief op het inkomen van landbouwbedrijven.

De vraag komt daarmee op wat in het licht van een vitaal platteland aan niet-agrarische functies kan worden toegestaan, en op welke locaties. Of dit ook tot een bepaalde segmentatie moet leiden, wordt nader toegelicht in hoofdstuk 7.

5 ERVARINGEN EN WENSEN VAN HET BEDRIJFSLEVEN

5.1 Vestigingsplaatseisen die relevant kunnen zijn voor een segmentatie

Waar in het verleden in Nederland en Vlaanderen nog regelmatig onderzoek werd gedaan naar de vestigingsplaatseisen van bedrijven en hun tevredenheid over de gekozen vestigingsplaats, is de belangstelling voor dit type onderzoek de laatste tien jaar beduidend minder. Voor de Vlaamse situatie heeft het project Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE) een schat aan informatie opgeleverd. Eén van de onderdelen was een algemene enquête bij privébedrijven met minstens vijf werknemers¹² uit zes geselecteerde sectoren: de industrie, de bouwsector, de groothandel, de TDL (Transport, Distributie en Logistiek), de zakelijke diensten en de financiële dienstverlening. De onderzoeksresultaten zijn gepubliceerd in 2004 en in 2008 hebben nog aanvullende analyses op het materiaal plaatsgevonden (Cabus, Vanhaverbeke, 2004; Cabus c.s., 2008).

In onderstaande tabel 5.1 staat voor alle bedrijven samen de score op het belang van de 22 voorgelegde vestigingsplaatsfactoren aangegeven. De factoren variëren van een nationaal tot een (sub)lokaal niveau. Met behulp van factoranalyse werd vastgesteld dat de 22 factoren kunnen worden ondergebracht in zes verschillende groepen factoren.

Tabel 5.1: belang van 22 vestigingsfactoren (Cabus, Vanhaverbeke, 2004; Cabus c.s., 2008)

Bereikbaarheid over de weg en parkeermogelijkheden	
Bereikbaarheid over de weg	95%
Voldoende parkeergelegenheid	81%
Kostenefficiëntie, lage prijzen	
Aantrekkelijke huur- of grondprijs	76%
Lage lokale taksen en belastingen	79%
Mogelijkheid tot verkrijgen van (lokale) subsidies	63%
Goed onthaal/informatieverstrekking door (lokale) overheid	62%
Uitstraling omgeving, aanbod opgeleid personeel, goede leefomgeving	
Representatief gebouw, representatieve directe omgeving	60%
Goed imago van de regio belang	61%
Aantrekkelijke woon- en leefomgeving	44%
Aanwezigheid voldoende adequaat opgeleid personeel	83%
Lokale gebondenheid & mogelijkheden huidige locatie	
Laad/losmogelijkheden op eigen terrein of directe omgeving	68%
Uitbreidingsmogelijkheden (op de locatie)	57%
Ligging t.o.v. toeleverende bedrijven	33%
Ligging t.o.v. afnemers	51%
Mogelijkheid om vergunning te krijgen i.v.m. milieu, veiligheid, RO, enz.	
Multimodaal goederenvervoer en havenconnectie	4%
Nabijheid zeehaven	10%
Nabijheid vaarwater	7%
Mogelijkheden goederenvervoer per trein	4%
Personenvervoer, luchthavenconnectie en kennisinfrastructuur	
Nabijheid luchthaven	7%
Nabijheid station hogesnelheidstrein	5%
Bereikbaarheid per openbaar vervoer (geen HST)	23%
Nabijheid onderzoeksinstituten, universiteiten	6%

¹² Juist in het licht van deze studie die zich ook op verweving richt, betekent dit dat bij het gebruik van die onderzoeksuitkomsten enige voorzichtigheid is gepast. Immers, juist de kleine bedrijven zullen veelal in verweven omgevingen kunnen worden aangetroffen, maar maakten geen deel uit van de onderzoekspopulatie in het SPRE.

Hoewel de factoren aanwezigheid waterweg, aanwezigheid zeehaven en beschikbaarheid van goederentreinen niet hoog scoren, blijkt uit het onderzoek dat de transportsector op deze punten toch wel heel sterk afwijkt van het gemiddelde beeld. Tot op zekere hoogte geldt dat tevens voor de aansluiting op het HST-netwerk en de nabijheid van een luchthaven voor de zakelijke dienstverleningssector.

Door de grote hoeveelheid datamateriaal bleek het in deze studie tevens mogelijk een groepering van bedrijven te maken op grond van de door hen gestelde eisen aan een vestigingsplaats. Kijkend naar de grootste verschillen tussen de onderscheiden groepen blijken vooral vervoersaspecten te differentiëren (institutionele factoren als subsidies, vergunningen en dergelijke buiten beschouwing latend). Onderscheidend zijn vooral:

- de nabijheid van een zeehaven;
- de nabijheid van vaarwater;
- bereikbaarheid per openbaar vervoer;
- mogelijkheden voor goederenvervoertransport;
- nabijheid van een luchthaven;
- nabijheid van onderzoeksinstituten / universiteit;
- nabijheid station van hoge snelheidstrein;
- voldoende laad- en losmogelijkheden.

Op grond van de hier onderscheiden vestigingsplaatsfactoren kan dit leiden tot de suggestie dat bij een segmentatie van formele werklocaties deze aspecten meegenomen zouden moeten worden. Het gaat hierbij echter niet zo zeer om kenmerken van de werklocaties zelf als om de situering van deze terreinen ten opzichte van andere voorzieningen. Wat overigens niet wil zeggen dat dat geen aspect binnen een op te stellen segmentatie kan zijn.

5.2 Formele locaties lijken nog sterk de voorkeur van bedrijven te genieten

In het SPRE werd ook een onderscheid gemaakt naar tien typen vestigingsmilieus. Aangegeven is wat de huidige verdeling over deze locatietypen is en hoe deze kan veranderen gegeven de door bedrijven aangegeven voorkeur in het geval van een verhuizing. In onderstaand overzicht uit het SPRE staat het procentuele aandeel in de bestaande situatie weergegeven en als tweede het procentuele aandeel als de verhuizingen daadwerkelijk zouden plaatsvinden:

- kantoreng gebied met OV-bereikbaarheid (3% → 4%);
- kantoreng gebied met bereikbaarheid over de weg (6 → 8%);
- bedrijventerrein met OV-bereikbaarheid (4% → 7%);
- bedrijventerrein buiten de bebouwde kom met bereikbaarheid over de weg (20% → 29%);
- bedrijventerrein aan de rand van de bebouwde kom met bereikbaarheid over de weg (17% → 23%);
- geen werklocatie met OV-bereikbaarheid (10% → 8%);
- geen werklocatie buiten de bebouwde kom met bereikbaarheid over de weg (7% → 5%);
- geen werklocatie in het centrum met bereikbaarheid over de weg (9% → 3%);

- geen werklocatie aan de rand van de bebouwde kom met bereikbaarheid over de weg (19% → 13%);
- woonwijk (5% → 2%).

De belangrijkste verschuivingen zijn:

- van niet-werklocaties naar bedrijventerreinen en (in mindere mate) naar kantoorgebieden;
- vanuit het centrum van de stad naar de rand en naar buiten de bebouwde kom.¹³

Opvallend is het grote (en groter wordende) aandeel van de professionele, formele locaties. Bedacht moet echter worden, zoals eerder opgemerkt, dat dit onderzoek zich heeft gericht op privébedrijven met minstens 5 werknemers. Juist de kleine bedrijven zullen sterk zijn verweven in het stedelijk gebied buiten de formele locaties. Het onderzoek van Idea Consult (2014) heeft laten zien dat de kans op verweving afneemt met het groter worden van de personeelsomvang van de bedrijfsvestiging. Bovendien is het onderzoek uitgevoerd in een periode waarin ondernemers actief werden gestimuleerd om naar een formele locatie te verhuizen. In de loop van jaren ná het SPRE is bij uiteenlopende beleids(advies)organen een wat ander beeld gaan ontstaan over die beweging naar formele locaties. Niettemin is die trek naar formele locaties de laatste jaren doorgedaan. Analyse van de dynamiek van de markt in industriële gebouwen in Vlaanderen van 2003 tot 2012 geeft aan dat KMO's zich in steeds grotere mate vestigen op bedrijventerreinen, hoofdzakelijk op goed bereikbare KMO-zones, kavels van minder dan 5.000 m² voor kleine semi-industriële gebouwen, in de periferie van verstedelijkt gebied en woonkernen. Na 2010 bleken de aankopen door KMO's van gebouwen tussen 500 en 2.500 m² voor eigen gebruik de drijvende kracht in deze Vlaamse markt. Een recente tendens is het aanbieden van units van 300 tot 500 m² op bedrijventerreinen (Idea Consult, 2014). Een mogelijke verklaring daarvoor zijn de steeds kleinere kavels in woongebied, die echt te klein worden voor ondernemers (Idea Consult 2014).

KMO's blijven een zeer belangrijk oppervlakte-aandeel innemen op bedrijventerreinen. 44% van de oppervlakte wordt ingenomen door bedrijven met minder dan 20 werknemers.

Voorbeeld: Autobedrijf zoekt bereikbare en zichtbare locatie ten oosten van Brussel

“Door de jaren heen heb ik meerdere locaties bekeken, zo'n tien in totaal. Voorheen was ik gevestigd in een woonwijk met daarbinnen andere functies. Nu ben ik gevestigd aan de gewestweg N21. Een veel betere bereikbaarheid is het belangrijkste voordeel van deze nieuwe locatie. Daarnaast heeft het pand een goede zichtbaarheid vanaf de weg en komen er veel potentiële klanten voorbij. Ik betaal nu meer dan op mijn vorige locatie, maar de prijs-kwaliteitverhouding is zeker beter”.

5.3 Toenemend belang van de omgevingskwaliteit

De laatste jaren lijkt er meer en meer sprake te zijn van een spanningsveld tussen de typen bedrijventerreinen die worden aangeboden en de eisen die ondernemers van nu aan bedrijfsgebouwen en -omgeving stellen. Die eisen blijken de laatste vijftien jaar duidelijk veranderd te zijn (zie bijvoorbeeld B&A, 1998; Buck Consultants International, 1998; STEC 2005; Cabus c.s., 2004, 2008). Aan de hand van een aantal onderzoeken van de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen is deze verschuiving

¹³ In het kader van IPO wordt momenteel onderzoek gedaan naar verhuisbewegingen. Dat onderzoek zal nieuw, recent materiaal opleveren en dus waarschijnlijk ook nieuwe trends kunnen signaleren.

eveneens goed in beeld te brengen (Pellenburg, 2005; zie figuur 5.2). De ruimtelijke kwaliteit van gebouwen en bedrijfsomgeving zijn nu een essentiële factor bij de keuze om te blijven waar men zit of de keuze voor een nieuwe vestigingsplaats. Achterliggende oorzaken zijn onder meer de ontwikkeling naar een hoogwaardige kenniseconomie en de hogere toegevoegde waarde bij bedrijven. Ook speelt een rol dat ondernemers zich er bewust van zijn dat de kwaliteit van de werkomgeving, variërend van bureau tot bedrijventerrein, voor werknemers belangrijker wordt. Verder kan nog de opkomst van nieuwe vormen van economische bedrijvigheid (zoals de ICT-sector, R&D centra, softwareproductie, callcenters, laboratoria) worden genoemd die leiden tot een grotere belangstelling voor bedrijfspanden met een kantoorachtige uitstraling.

Figuur 5.2: vergelijking pullfactoren 1977-1988-1999-2008 (in volgorde van betekenis)

1977	1988	1999	2008
Mogelijkheid uitbreiding	Gunstige verkeersligging	Representatief gebouw	Gunstige verkeersligging
Organisatorische overwegingen	Mogelijkheid uitbreiding	Bereikbaarheid afnemers en leveranciers	Representatief gebouw
Aanwezigheid bedrijfsruimte	Gunstige plaatselijke verkeerssituatie	Mogelijkheid uitbreiding	Aanwezigheid bedrijfsruimte
Gunstige verkeersligging	Prijs te verwerven land / gebouw	Gunstige verkeersligging	Lage prijs grond en gebouwen
Gunstige plaatselijke verkeerssituatie	Representatief gebouw	Aanwezigheid bedrijfsruimte	Representatieve omgeving

Bron: Pellenburg (1977), Besselink e.a. (1988), Kok e.a. (1999), Boelens (2008).

Dat aspect van ruimtelijke of omgevingskwaliteit wordt door bestuurders nogal eens snel vertaald naar een behoefte aan hoogwaardige bedrijventerreinen. Die maken echter slechts 5% – en in de toekomst misschien 15% – van de markt voor bedrijventerreinen uit. Ruimtelijke kwaliteit of omgevingskwaliteit gaat niet alleen over hoogwaardigheid. Omgevingskwaliteit is een schaal die loopt van laag tot hoog. Uiteraard zien hoogwaardige terreinen er aantrekkelijk uit en zou je die als bestuurder maar wat graag realiseren. Er zijn echter tal van ondernemers die op zoek zijn naar gewoon een functioneel terrein zonder poespas.

Omdat er verschillende groepen van ondernemers zijn die een verschillende positie innemen op die schaal van laag tot hoog, zullen bedrijventerreinen moeten worden aangeboden met die variatie aan kwaliteitsniveaus. Er zijn echter tot op heden geen onderzoeken uitgevoerd waarbij ondernemers is gevraagd naar het gewenste kwaliteitsniveau. Wel weten we uit een studie in Noord-Brabant hoe daar op dit moment de verdeling is over de daar onderscheiden categorieën. Daarmee is echter niet gezegd dat dit een afspiegeling is van de behoefte bij het bedrijfsleven. De 600 bedrijventerreinen in de provincie Noord-Brabant zijn als volgt over de onderscheiden segmenten verdeeld (procentueel aandeel in oppervlak):

- Functioneel 37%
- Functioneel, milieubelastend 28%
- Modern 21%
- Modern, focus logistiek 1%
- Hoogwaardig 6%

Aangezien de bedrijfshuisvestingsmarkt een regionale markt is, ligt het voor de hand dat die variatie in ruimtelijke kwaliteiten in het aanbod op een regionaal schaalniveau wordt gezien en georganiseerd. Daarbij is de regio te beschouwen als het gebied rond een centrale stad dat de sterkste wisselwerking met die stad heeft. Afgaande op de gemiddelde afstand die verhuizende bedrijven afleggen zou men kunnen stellen dat het doorgaans gaat om een gebied met een straal van grofweg zo'n 20 km.¹⁴

5.4 **Andere (ruimtelijke) veranderingen**

De dynamiek in het bedrijfsleven is te groot om te mogen verwachten dat het toenemend belang van de omgevingskwaliteit de enige opmerkelijke verandering is. Het is echter wel een belangrijke factor in relatie tot het willen en kunnen aanbieden van de juiste, door bedrijven gezochte locaties. We signaleren nog een aantal andere trends, waarbij we ons beperken tot die factoren die in het kader van dit onderzoek vooral relevant zijn.

Bereikbaarheid

In de huidige netwerkeconomie met snel veranderende manieren van communiceren zal in de financiële en zakelijke dienstverlening de fysieke bereikbaarheid een belangrijke rol blijven spelen. Face to face communicatie zal niet aan belang verliezen, eerder toenemen, waardoor knooppunten in fysieke netwerken steeds belangrijker worden. Voor de meer industriële en logistieke activiteiten blijft bereikbaarheid onveranderd van het grootste belang, maar ook hier mag worden verwacht dat het gewicht van deze factor gaat toenemen. De hoeveelheid te verplaatsen goederen neemt nog steeds toe en de snelheid waarmee consumentengoederen moeten worden bezorgd zal toenemen onder invloed van het internet-winkelen.

Multifunctionele en multimodale omgevingen

Over wat de cruciale locaties zijn voor de kantoren van de toekomst lijkt onder Nederlandse vastgoedpartijen overeenstemming te bestaan: op multimodale vervoersknooppunten (DTZ, 2010; ABN AMRO, 2011; Jones Lang LaSalle, 2011). Onderzoek onder facility managers van twintig toonaangevende bedrijven op het vlak van Het Nieuwe Werken toont aan dat multimodale bereikbaarheid voor twee derde van die bedrijven van belang is (Van Dinteren en Van der Krabben, 2011). Het flexwerken en de gevraagde interactie in de netwerkeconomie leiden tot een komen en gaan van medewerkers, en kantoorgebouwen zijn de knooppunten in die netwerken. Het valt in voornoemde publicaties op dat naast de multimodale bereikbaarheid vrijwel in één adem een multifunctionele kantooromgeving als eis wordt genoemd. Evenals bij Het Nieuwe Werken zijn hier voordelen te behalen voor de werknemer, die de nodige voorzieningen direct bij de hand heeft. Maar ook voor de werkgever, omdat een dergelijke omgeving de creativiteit en productiviteit van medewerkers bevordert en dit mee kan spelen (zonder ooit maar doorslaggevend te zijn) bij het aantrekken en vasthouden van personeel.

¹⁴ Onderzoeksuitkomsten verschillen per studie. In het SPRE is er op twee manieren naar gekeken. In het ene geval kwam men uit op een gemiddelde van 9 km, in het andere geval op 19 km (Cabus, Vanhaverbeke, 2004).

Toenemende verweving van functies op formele locaties

Voor kantorenlocaties en bedrijventerreinen gelden doorgaans strikte toelatingseisen voor bedrijven. Op papier. In de praktijk is dat toelatingsbeleid echter niet zo sterk en kan in ieder geval voor Nederland worden aangetoond dat er steeds meer bedrijven en dienstverleners zich vestigen op bedrijventerreinen die daar niet per se hoeven te zitten. Onderzoek van het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2008) toonde aan dat industrie en logistiek nog steeds de dominante activiteiten op bedrijventerreinen zijn, maar dat dienstenactiviteiten op bedrijventerreinen onmiskenbaar toenemen. Er is sprake van een proces van verdienstelijking met zowel zakelijke- als consumentendiensten. Het (toenemend) belang van de consumentendiensten komt voor een belangrijk deel voor rekening van de perifere detailhandel (meubelboulevards) en andere grootschalige bedrijfsactiviteiten.

Andere werkplekken

Ondernemers zijn op zoek naar kostenbesparingen in de huisvesting, naar hogere productiviteit en naar mogelijkheden om personeel (als grote kostenpost) zo flexibel mogelijk in te zetten en te kiezen voor nieuwe werkvormen: minder werknemers op een vaste plek, meer werken vanuit huis of andere plekken, flexibele contracten, meer inhuren van de benodigde krachten. Ook een deel van de werknemers zoekt meer flexibiliteit en kiest er voor eigen baas te zijn. Zelfstandig kunnen werken, meer voldoening in het werk, afwisseling, uitdaging en dergelijke hebben aan betekenis gewonnen, zonder nu meteen het belang van salarissen te willen bagatelliseren. Een verdere groei van zelfstandige contractors wordt verwacht.

Belangrijke eisen die door zelfstandige contractors aan de werkomgeving worden gesteld zijn de kwaliteit van de werkplek / het bedrijfsgebouw, de aanwezigheid van voorzieningen, de visuele aantrekkelijkheid van de omgeving (kan historisch zijn, maar even goed modern) en de aanwezigheid van faciliteiten die voor het (onderhouden van) het huishouden van belang zijn in combinatie met de 'quality of life' van de buurt (Smit, 2012).

Voorbeeld: handelonderneming in Genk

"Binnen de stad Genk was er geen ruimte voor een bedrijf met een groot oppervlak voor buitenstockage. We zijn daarom op zoek gegaan naar een nieuwe locatie die gunstig gelegen was ten opzichte van Nederland en Duitsland. Een ligging nabij de snelweg, op niet te grote afstand van de oude locatie, was daarbij een voorwaarde. En we zochten natuurlijk een plek waar buitenopslag mogelijk was. Die hebben we gevonden in Maasmechelen, waar de gemeente erg behulpzaam was bij de vestiging van ons bedrijf".

5.5 Vestigingsplaatskeuzes vandaag: het onderzoek

Opzet van het onderzoek

In het kader van deze studie is met individuele ondernemers gesproken over hun voorkeuren aangaande vestigingslocaties. Deze gesprekken zijn gevoerd om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de daadwerkelijke wensen in de markt, en om te toetsen in hoeverre de hiervoor genoemde inzichten uit de literatuur ook door ondernemers worden genoemd. Aan de hand van een vragenlijst (zie bijlage 1) zijn hiertoe telefonische interviews gehouden met 50 bedrijven. Er is gekozen voor telefonische interviews om ook door te kunnen vragen en de verhalen te horen achter bepaalde besluiten en meningen. De vragenlijst was in die zin dan ook een richting gevende lijst van vragen (de 'topics') en niet

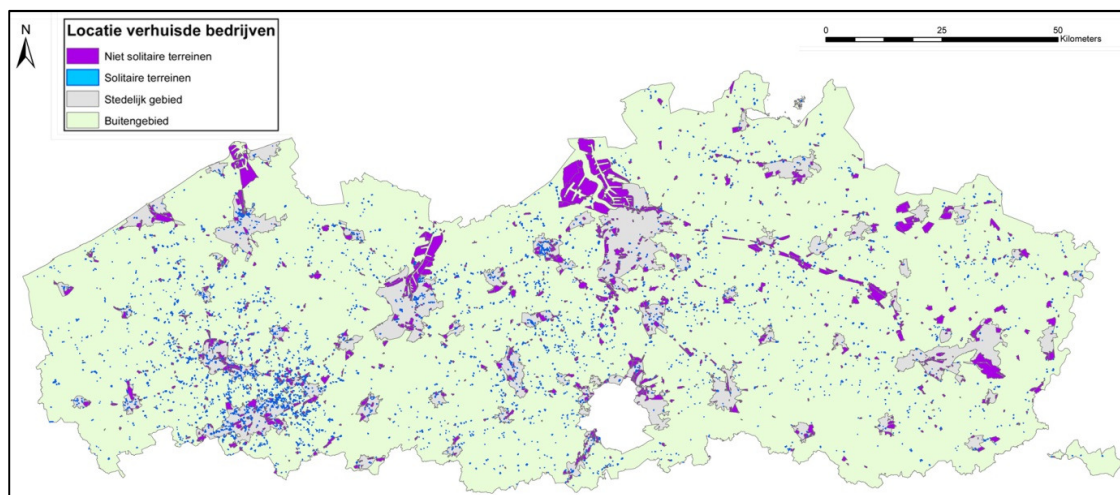
bedoeld als een 'droge', af te lopen lijst van vragen. Een aantal van de gemaakte opmerkingen zijn in kaders in dit rapport weergegeven.

Het mag daarmee duidelijk zijn dat het een kwalitatief onderzoek betreft dat een eerste indruk geeft van 'wat er leeft' bij Vlaamse ondernemers op het vlak van vestigingsvoorkeuren.

Bij de selectie van te interviewen ondernemers is er voor gekozen bedrijven te benaderen die recentelijk zijn verhuisd. Hierbij is gebruik gemaakt van het register van Agentschap Ondernemen, gebaseerd op VKBO¹⁵, waarin vestigingslocaties en verhuisbewegingen van bedrijven zijn opgenomen. Er is een selectie gemaakt van bedrijven die zijn verhuisd na 01/01/2014 (tot medio april 2015), die een oprichtingsdatum hebben voor 2014 en waar 5 of meer werknemers actief zijn (dit betrof in totaal 1.321 vestigingen).¹⁶ Met behulp van een GIS-analyse heeft Agentschap Ondernemen vervolgens gekeken op welke locaties deze bedrijven zijn gevestigd. Daarbij is een onderscheid gemaakt in vestiging op:

- Grote bedrijventerreinen: dit zijn de gebieden die zijn gepland als bedrijventerrein en die in dit rapport als 'formele werklocaties' zijn aangeduid.
- Solitaire bedrijventerreinen: het betreft kleine gebieden waar één of enkele bedrijven zijn gevestigd, meestal gelegen tussen andere functies, maar wel met een formele bedrijfsbestemming ('paars' in het RUP).
- De stedelijke gebieden: het betreft bedrijfsvestigingen die verspreid over het verstedelijkt gebied zijn gelegen, veelal in gemengd gebied (dus niet 'paars' in het RUP).
- De buitengebieden: dit betreft alle bedrijfsvestigingen gelegen buiten het stedelijk gebied.

Figuur 5.3: Locaties van verhuisde bedrijven (bron: Agentschap Ondernemen)



¹⁵ VKBO maakt authentieke gegevens over ondernemingen onderling uitwisselbaar. Dit gebeurt door het koppelen van de authentieke gegevens aan het unieke ondernemingsnummer. Zo wordt een elektronische koppeling mogelijk van alle beschikbare informatie over één onderneming: de basisgegevens uit de moederdatabank (de federale KBO) en gegevens uit tal van andere databanken (RSZ, jaarrekening, Vlaamse dossierbestanden, vergunningen, enzovoorts).

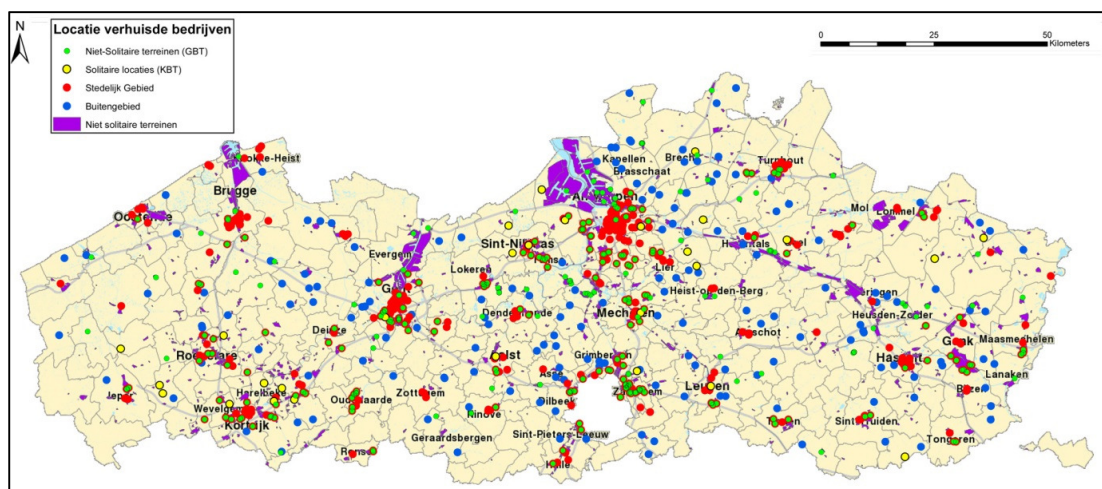
¹⁶ Overigens bleek bij de interviews dat een aantal bedrijven al in 2013 was verhuisd, waarbij blijkbaar de administratieve verwerking op zich heeft laten wachten tot na 01-01-2014. Tevens kan worden opgemerkt dat door de grenswaarde van vijf werkzame personen bedrijven kunnen zijn ondervertegenwoordigd die sneller zouden kiezen voor een verweven locatie.

Figuur 5.3 laat zien hoe deze vier typen gebieden zijn verspreid over Vlaanderen. De grote bedrijventerreinen zijn hier aangeduid als 'niet-solitaire' (paars), de kleine bedrijfslocaties als 'solitaire' (blauw). De gebieden daarbuiten zijn het stedelijk gebied (grijs) en het buitengebied (lichtgroen):

Kijken we naar de locaties van de verhuisde bedrijven, dan geeft dit het beeld van figuur 5.4. Elke stip geeft de locatie van een verhuisd bedrijf weer, waarbij de kleur laat zien naar welk type gebied is verhuisd.

Het kaartbeeld in figuur 5.5, tot slot, laat ter illustratie een detailbeeld op regioniveau zien, waarop de typen bedrijventerrein (groot en klein) en de geregistreeerde verhuisbewegingen zijn gecombineerd.

Figuur 5.4: Overzicht locaties verhuisde bedrijven (bron: Agentschap Ondernemen)



Figuur 5.5: detailbeeld typen gebieden en verhuisbewegingen (bron: Agentschap Ondernemen)



Uit elk van de vier genoemde categorieën is een sample genomen, die bij benadering in verhouding staat tot het totaal aantal verhuisbewegingen in die groep (bijvoorbeeld: indien 40% van het aantal verhuisbewegingen naar grotere bedrijventerreinen was, dan is hier ook 40% van de interviews gehouden). Gelet op het beperkte aantal verhuisbewegingen naar 'solitaire locaties', zijn deze meegenomen onder 'stedelijk gebied' en 'buitengebied'. Ook is enige geografische spreiding over de verschillende provincies aangehouden. De 50 interviews zijn vervolgens afgenomen in de verdeling zoals te zien in tabel 5.1.

Te interviewen bedrijven zijn vervolgens willekeurig uit de lijst geselecteerd. Een aantal functies is daarbij buiten beschouwing gelaten, omdat zij zeer specifieke vestigingsvoorwaarden stellen, vaak gekoppeld aan de aanwezigheid van bezoekersstromen:

- detailhandel, jobbureaus en andere publieksgerichte functies, gelet op de eigen dynamiek en vestigingsvoorkeuren die bij deze studie buiten beschouwing blijven;
- maatschappelijke organisaties en semioverheid, gelet op de nadruk die bij deze studie lag op het vestigingsgedrag van private ondernemingen.

Tabel 5.1: spreiding van interviews over de verschillende provincies

Bedrijfslocatie	Interviews	Geografische spreiding				
		West Vlaanderen	Limburg	Antwerpen	Vlaams Brabant	Oost Vlaanderen
Grote bedrijventerreinen	17	5	5	4	2	1
Stedelijk gebied	19 ¹⁷	6	3	5	3	1
Buitengebied	14	3	3	2	2	4
Totaal	50	14	11	11	7	6

5.6 Vestigingsplaatskeuzes vandaag: de resultaten

Verhuisreden: push- en pull factoren

Ruimtegebrek en een slechte bereikbaarheid worden het vaakst aangegeven als reden voor een verhuizing. Omgekeerd is ook ruimteoverschot, en de daarmee gepaard gaande kosten, genoemd. Meermaals is aangegeven dat de kosten van de oude locatie te hoog waren, en dat er problemen met omwonenden waren. Tot slot kwamen tal van andere min of meer toevallige factoren naar boven: een bedrijfsovername, een alternatieve locatie gesuggereerd door de huidige verhuurder, een verzamelpand dat wordt afgebroken, onenigheid met de lokale overheid.

De nieuwe locatie is gekozen vanwege onder meer een betere bereikbaarheid, een betere zichtbaarheid /uitstraling en een betere prijs-kwaliteit verhouding van het nieuwe pand. Ook wordt synergie met andere bedrijven genoemd. Overigens is een ruime meerderheid van de geïnterviewde ondernemers tevreden met de nieuwe locatie (cijfer 7 of hoger). Wellicht niet heel verrassend, aangezien het recente verhuizingen betreft. Genoemde

¹⁷ Opgemerkt wordt dat één ondernemer in deze categorie zijn activiteiten inmiddels had samengevoegd op een locatie in Wallonië.

verhuisredenen zijn grotendeels in lijn met verwachtingen op basis van eerdere studies.

Verhuisbewegingen

Qua ligging van de locaties is er een zeer divers beeld: er zijn verhuizingen van bedrijventerrein naar binnenstad, van binnenstad naar buitengebied en van buitengebied naar bedrijventerrein. Gelet op de relatief kleine omvang van de steekproef zijn hieruit geen generaliserende conclusies te trekken. Toch vallen een aantal zaken op:

- Het stadscentrum lijkt alleen populair bij bedrijven die er ook voorheen gevestigd waren. Hoge prijzen en bereikbaarheidsproblemen werden als redenen genoemd om zich niet in het stadscentrum te vestigen. Een enkele ondernemer geeft aan zich hier graag te willen vestigen, maar dat de prijs te hoog is, dan wel geen geschikte ruimte kan worden gevonden. Gelijktijdig zien we dan ook relatief veel bedrijven die het stadscentrum verlaten.
- Het aantal bedrijven dat naar het ‘buitengebied’ verhuist, is aanzienlijk. Bij deze interviews betroffen het bedrijven die zich in dorpskernen of langs verstedelijkte linten in het buitengebied hadden gevestigd. Van vestiging in agrarische bedrijfsbebouwing was geen sprake. Redenen waren hier vaak een goede prijs / kwaliteit verhouding, maar evenzeer een goede bereikbaarheid.
- Bij de verplaatsingen naar ‘overig stedelijk gebied’ gaat het om vestiging in een diversiteit van milieus in woonwijken, aan uitvalswegen en op kleine bedrijfslocaties, maar buiten het stadscentrum¹⁸. Deze omgeving lijkt zijn populariteit vooral te danken te hebben aan een goede bereikbaarheid, kwaliteit van de gebouwen en soms een goede zichtbaarheid.

Tabel 5.2: Verhuizingen tussen typen gebieden

VAN	NAAR >>>						Totaal
	Bedrijventerrein	Buitengebied	Stadscentrum	Overig stedelijk gebied	KMO -zone	Kantorenlocatie	
Bedrijventerrein	8	6		1		2	17
Buitengebied	2	4		1			7
Stadscentrum	3	1	6	1		1	12
Overig stedelijk gebied	5	1		3		1	10
KMO zone	1						1
Kantorenlocatie		1		2			3
Totaal	19	13	6	8	0	4	

¹⁸ Overigens is het onderscheid met ‘kantorenlocatie’ vaak moeilijk te maken. Gekozen is om alleen de grotere locaties als kantorenlocatie te bestempelen, daarbij aansluitend bij de terminologie van de geïnterviewden en omgevingsbeelden van google maps.

Factoren die een rol hebben gespeeld

De geïnterviewde ondernemers is gevraagd in welke mate een aantal factoren een rol heeft gespeeld bij de keuze voor een nieuwe locatie (tabel 5.2). Als eerste valt op dat een aanzienlijk deel van de ondernemers aangeeft deze vraag niet te kunnen beantwoorden, omdat zij hier om allerlei redenen niet actief mee bezig zijn geweest (20-25% geeft aan 'niet van toepassing')¹⁹. Zij hadden al een pand op het oog, of in eigendom, dan wel kregen dit bijvoorbeeld aangeboden via kennissen uit hun netwerk. Vaak zal hierbij impliciete kennis over de nieuwe locatie zijn gebruikt, bijvoorbeeld omdat men de vestigingsplaats goed kent en dus gemakkelijk kan inschatten wat al dan niet een geschikte locatie zal zijn. Daarnaast heeft in enkele gevallen een fusie plaatsgevonden, waarbij vervolgens is gekozen voor de locatie van één van de twee bedrijven.

De scores in tabel 5.3 laten zien dat het belang van 'lage kosten' mee lijkt te vallen. Vrijwel alle geïnterviewden geven weliswaar aan dat de kosten een rol spelen, maar vaak zijn er andere overwegingen die zwaarder wegen. Genoemd werden onder andere een aangenaam werkklimaat van het gebouw, een goede zichtbaarheid, bereikbaarheid, nabijheid tot werknemers.

Opvallend is het aantal geïnterviewden dat aangeeft het van belang te vinden om gemakkelijk in contact te kunnen komen met andere bedrijven en samen te werken. Dit lijkt erop te duiden dat ondernemers bij hun vestigingsplaatkeuze zeker rekening houden met de bedrijvigheid in de omgeving, en of daar al dan niet synergie mee te verwachten is. Het hoeft dan niet direct bedrijven met soortgelijke activiteiten te betreffen.

Een kwart van de geïnterviewden geeft aan dat zij het van belang vinden dat in de omgeving bedrijven zitten die soortgelijke kwaliteitseisen stellen aan gebouw en omgeving.

Tabel 5.3: Factoren die een rol spelen bij locatiekeuze

Vraag: "Heeft u zich bij uw keuze voor deze locatie laten leiden door één van de volgende zaken?" Cijfer 1 (volstrekt niet meegespeeld) tot 10 (uiterst relevant)	% ondernemers met cijfers > 6
Het is een goed vestigingsmilieu vanwege de lage kosten	34 %
Het is een buurt met een prettige menging van wonen, werken en voorzieningen	14 %
Bedrijven in deze omgeving stellen dezelfde kwaliteitseisen aan gebouw en omgeving als wij	26 %
Het is een bedrijfsmilieu met bedrijven die ongeveer hetzelfde doen als wij	16 %
Het is een goede omgeving waar je gemakkelijk in contact komt met andere bedrijven en kunt samenwerken	34 %

Contact met overheid

Ondernemers hebben lang niet altijd contact gehad met de overheid over hun verhuizing (ongeveer de helft). Indien er wel contact is geweest, dan verloopt dit niet onverdeeld positief. Er wordt geklaagd over lange doorlooptijden en onvoldoende afstemming tussen beleidsvelden en overheidslagen. Met betrekking tot de taakinvulling van de overheid wanneer het gaat om het bieden van vestigingsmogelijkheden aan bedrijven, is hier vooral vraag naar bij bedrijven waar sprake is van milieuhinder, vervuilende activiteiten, geluidsoverlast en verkeersdrukke.

¹⁹ Deze interviews zijn overigens wel meegenomen in de scores, die daarmee dus uitgaan van het totaal aantal cijfers > 7 op het totaal van 50 interviews.

Een enkeling geeft specifiek aan een rol van de overheid te verwachten als het gaat om een bedrijventerreinbeleid. Een divers aanbod van bedrijfslocaties op de goede plekken werd daarbij gezien als werkwijze om de mobiliteit beter te organiseren. Daarnaast wordt veelvuldig aangegeven dat de Vlaamse mobiliteitsproblematiek oplossingen vraagt. Het belang van een goed bereikbare locatie – doorgaans ingevuld als autobereikbaarheid – komt dan ook veelvuldig naar voren.

5.7 Conclusie

Uit de interviews volgt een zeer divers beeld van vestigingswensen waaruit moeilijk te generaliseren valt. Voorzichtig zijn niettemin de volgende conclusies te trekken:

- De reden van verhuizing is vaak ruimtegebrek / ruimteoverschot, een slechte bereikbaarheid (voor werknemers en/of klanten) en een onvoldoende kwaliteit van het pand. Dit is in lijn met eerdere onderzoeken naar verhuisgedrag.
- Tal van andere redenen zijn er om een verhuizing in gang te zetten: fusies, bedrijfsovernames, sloop van het oude pand, milieuproblemen op de oude locatie, samenvoeging van bedrijfsactiviteiten, enz.
- De nieuwe situatie dient uiteraard geschikter te zijn voor wat betreft genoemde punten. Een goede bereikbaarheid wordt hierbij doorgaans geïnterpreteerd als 'autobereikbaarheid', al geeft een aantal ondernemers aan bewust gekozen te hebben voor een locatie die ook per spoor (trein / tram) bereikbaar is.
- Vaak wordt ook het gebouw zelf genoemd als factor: voldoende parkeren, goede klimaatvoorziening, aangenaam werkklimaat.
- Veel ondernemers hebben geen contact gehad met de overheid over de verhuizing, en hebben ook geen uitgesproken mening over de rol die de overheid zou moeten hebben. Het geeft al aan dat dit onderwerp voor een groot deel van hen geen dagelijks kost is. Wel komt vaak de Vlaamse mobiliteitsproblematiek aan de orde.
- Opvallend vaak wordt 'mogelijkheden voor samenwerken met andere bedrijven' genoemd als factor die een rol speelde bij de locatiekeuze.

6 NAAR EEN SEGMENTATIE VAN WERKLOCATIES

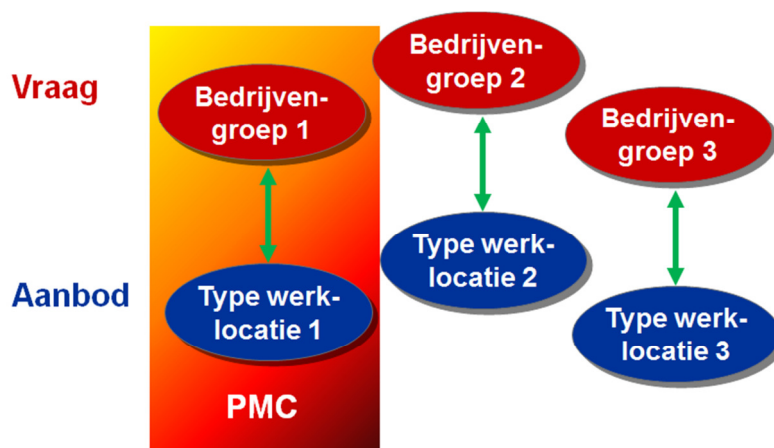
6.1 Denken in product-markt combinaties

Eerder is geconstateerd dat er in het Structuurplan Vlaanderen met een segmentatie wordt gewerkt, die in de praktijk slechts beperkt wordt toegepast. Blijkbaar is een andere, wellicht eenvoudigere, segmentatie gevraagd die door de (lagere) overheden als beter werkbaar wordt ervaren. Het vraagt mogelijk ook om een mentaliteitsverandering. De indruk is namelijk dat bestuurders op dit punt vaak terughoudend zijn omdat bij het kiezen voor een bepaald profiel bepaalde bedrijven nu eenmaal worden uitgesloten. En het laatste wat een bestuurder doorgaans wil, is “nee” verkopen. Nadrukkelijker denken in termen van een regionaal aanbod waarbij alle segmenten in principe kunnen worden aangeboden, is essentieel om tot een goed en gevarieerd aanbod te komen. Dat vraagt om een sterke regionale samenwerking en het besef dat economie niet lokaal is, maar regionaal. Immers: de meeste bedrijven blijven bij een verhuizing binnen de eigen regio (RPB, 2007), de arbeidsmarkt is regionaal en ook toeleveranties hebben in sterke mate een regionaal karakter (RPB, 2006).

Binnen een regionaal beleid ten aanzien van het aanbod van werklocaties moet worden uitgegaan van een bepaalde differentiatie in het aanbod. Basis voor een dergelijke segmentatie van het aanbod zijn onder meer de uiteenlopende eisen die ondernemers aan een vestigingslocatie stellen (naast andere zaken die bijvoorbeeld zijn ingegeven vanuit overheidsbeleid). Uit het voorgaande is naar voren gekomen dat bedrijven vaak overeenkomstige eisen hebben ten aanzien van hun vestigingsplaats, maar dat er ook verschillen zijn die worden bepaald door de specifieke bedrijfskenmerken. Wanneer we nu op zoek zijn naar een indeling van werklocaties die aansluit bij die verschillende groepen bedrijven, dan hebben we het feitelijk over product-markt combinaties (PMC's). In dit geval betekent dit dat het juiste type werklocatie (product) moet worden aangeboden aan een specifieke groep van bedrijven met overeenkomstige vestigingsplaatseisen (de markt). Dat betekent dus ook dat meerdere product-markt combinaties moeten worden onderscheiden (zie figuur 6.1).

Toepassing van segmentatie en het denken in termen van PMC's leidt tot een betere ruimtelijke ordening: het juiste bedrijf op de juiste plaats. Toepassing ervan in de analyse van toekomstige ruimtebehoefte of de profilering van werklocaties zorgt er tevens voor dat een betere aansluiting wordt verkregen van het aanbod op de vraag.

Figuur 6.1: product-markt combinaties



6.2 Over oude en nieuwe gebieden

Als voor een nieuw te ontwikkelen gebied gekozen is voor een bepaalde doelgroep, kan dit worden ontwikkeld langs de lijnen die daarvoor zijn uitgezet. In hoofdstuk 7 zullen we laten zien hoe voor verschillende aanbodsegmenten de te stellen eisen uiteen kunnen lopen. Nu is het echter ook zo dat we in de huidige situatie niet mogen verwachten dat tal van nieuwe ontwikkelingen gaan plaatsvinden. De aandacht gaat uit naar het herstructureren van bestaande gebieden en het zoeken naar inbreidingsmogelijkheden in de bestaande bebouwde gebieden voor nieuwbouwactiviteiten. Hoe in die gevallen om te gaan met segmentatie? Het is naar onze mening geen probleem om een bepaald bestaand gebied tot een bepaald segment te rekenen. Sterker nog: feitelijk zou van elk deelgebied duidelijk moeten zijn welk marktsegment, welke doelgroepen, het moet bedienen. Maar wat anders is in vergelijking met nieuwe uitlegsituaties is dat de eisen die aan een dergelijk aanbodsegment worden gesteld (waarover dus meer in hoofdstuk 7) zeker niet altijd allemaal gerealiseerd kunnen worden omdat we te maken hebben met een gegeven situatie. Dat een bepaald gebied te beschouwen is als een gegeven situatie is dus geen reden om het gebied niet bij een bepaald segment in te delen.

Denken in aanbodsegmenten biedt tevens een handvat bij de discussie over herstructurering. Herstructurering kan tot doel hebben een gebied weer 'bij de tijd te brengen' en te laten beantwoorden aan de eisen die aan een dergelijk segment worden gesteld. Maar ook helpt het de discussie over de transformatie van een gebied naar een bepaald ander segment.

6.3 Belangrijke variabelen voor een segmentatie

Uit het voorgaande blijkt dat veel vestigingsplaatsfactoren door de tijd heen tamelijk stabiel zijn. Dat geldt niet voor alle factoren. Zo heeft de representativiteit van gebouw en omgeving sterk aan belang gewonnen. Dat kan worden verklaard door de veranderende economie, die steeds meer naar een diensteneconomie is geëvolueerd. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld industriële bedrijven die meer dan ooit een groot aandeel dienstverlenende functies binnen het bedrijf hebben (zie ook Cabus en Vanhaverbeke, 2004).

Belangrijk is verder dat we zoeken naar een segmentatie die de functionalistische ruimtelijke ordening achter zich laat. Voor bedrijven is het noodzakelijk een locatie als een 'product' te kunnen kiezen. Vanuit ruimtelijk en economisch beleid ziet men stillaan de voordelen van een gemengde, complete stad. Het aanbieden op de markt van verweven of informele bedrijfslocaties is dus een belangrijke te beantwoorden vraag.

Kijken we even opnieuw naar de eerder gepresenteerde tabel die het belang van vestigingsplaatsfactoren weergeeft (tabel 6.1) dan laat het een grote variatie zien. Als we zoeken naar variabelen die gebruikt kunnen worden om in een segmentatie het onderscheid te maken tussen de categorieën, dan moeten we kijken naar de vestigingsplaatsfactoren die zo'n locatie mede kunnen beschrijven. Aanwezigheid van personeel, financiële aspecten en het onthaal door de gemeente vallen dan af, al kan de huur- of grondprijs nog wel als een variabele worden genoemd. Dit is echter een resultante van het gecreëerde aanbod en moet daarom buiten beschouwing blijven. Als we deze factoren buiten beschouwing laten dan scoort bereikbaarheid / infrastructuur hoog (bereikbaarheid, parkeren, laden & lossen) en

speelt daarnaast representativiteit een rol (representatief gebouw en representatieve omgeving).

Hoewel deze factoren hoog scoren, zijn het tevens de factoren die tussen bedrijven vaak duidelijke verschillen laten zien. Dat verschil zit 'm dan niet zo zeer in de hoogte op de ranglijst, maar meer in de specificatie van die vestigingsplaatsfactor. Want veel van de vestigingsplaatsfactoren worden in studies algemeen geformuleerd om de lijst niet te lang te maken. Als het dan gaat om bereikbaarheid kan de een dat uitleggen als bereikbaarheid per vrachtauto, terwijl een andere ondernemer denkt aan zakelijk personenverkeer. En waar de ene ondernemer een regulier (modern) gebouw representatief acht, kan dat voor een ander eerst en vooral een hoogwaardig gebouw zijn. Juist die verschillen maken deze variabelen geschikt voor een op te stellen segmentatie die beoogt om de verschillende marktsegmenten sterk van elkaar te laten verschillen. Daarmee wordt dan meteen aangesloten bij het toenemend belang van representativiteit van gebouw en omgeving als vestigingsplaatsfactor voor (een deel van) het bedrijfsleven. Dat kan feitelijk ook gezegd worden van bereikbaarheid; altijd al een belangrijke factor, maar nu – in de netwerkeconomie – meer dan ooit.

Tabel 6.1: belang van 22 vestigingsfactoren (Cabus, Vanhaverbeke, 2004; Cabus c.s., 2008)

Bereikbaarheid over de weg en parkeermogelijkheden	
Bereikbaarheid over de weg	95%
Voldoende parkeergelegenheid	81%
Kostenefficiëntie, lage prijzen	
Aantrekkelijke huur- of grondprijzen	76%
Lage lokale taksen en belastingen	79%
Mogelijkheid tot verkrijgen van (lokale) subsidies	63%
Goed onthaal/informatieverstrekking door (lokale) overheid	62%
Uitstraling omgeving, aanbod opgeleid personeel, goede leefomgeving	
Representatief gebouw, representatieve directe omgeving	60%
Goed imago van de regio belang	61%
Aantrekkelijke woon- en leefomgeving	44%
Aanwezigheid voldoende adequaat opgeleid personeel	83%
Lokale gebondenheid & mogelijkheden huidige locatie	
Laad/losmogelijkheden op eigen terrein of directe omgeving	68%
Uitbreidingsmogelijkheden (op de locatie)	57%
Ligging t.o.v. toeleverende bedrijven	33%
Ligging t.o.v. afnemers	51%
Mogelijkheid om vergunning te krijgen i.v.m. milieu, veiligheid, RO, enz.	
Multimodaal goederenvervoer en havenconnectie	4%
Nabijheid zeehaven	10%
Nabijheid vaarwater	7%
Mogelijkheden goederenvervoer per trein	4%
Personenvervoer, luchthavenconnectie en kennisinfrastructuur	
Nabijheid luchthaven	7%
Nabijheid station hogesnelheidstrein	5%
Bereikbaarheid per openbaar vervoer (geen HST)	23%
Nabijheid onderzoeksinstituten, universiteiten	6%

Een aantal vestigingsplaatsfactoren differentieert weinig tussen groepen van bedrijven en wordt door ondernemers als essentieel gezien bij een locatiekeuze. Ze zijn zo belangrijk dat een slechte score op deze vestigingsplaatsfactoren niet kan worden gecompenseerd door hoge scores op andere vestigingsplaatsfactoren. Daarom worden ze non-compensatorisch genoemd. Daar is nog geen uitgebreid onderzoek naar gedaan, maar er bestaat toch wel enige overeenstemming over de factoren die het betreft:

- bereikbaarheid (wat overigens per bedrijf nog weer kan verschillen voor wat betreft de modaliteit);

- aanwezigheid voldoende ruimte;
- betaalbare huisvesting;
- het juiste aanbod aan personeel (regionale arbeidsmarkt).

Van deze factoren is alleen bereikbaarheid een factor die van belang kan zijn bij een segmentatie van vestigingslocaties, omdat daar een specifieke ruimtelijke / geografische component in zit. De andere factoren hebben betrekking op huisvesting of regionale karakteristieken.

Gegeven het voorafgaande stellen we vast dat bereikbaarheid en omgevingskwaliteit belangrijke variabelen zijn die ten grondslag kunnen liggen aan een op te stellen segmentatie.

Daarnaast – maar nog niet aan de orde geweest – kan worden opgemerkt dat er zowel van de zijde van de ondernemers als ook van overheden een roep is om minder regelgeving. Een tweede beleidsmatig punt is de mate van verwevenheid. Eén van de basisdoelstellingen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (2011) is gericht op het gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen waaronder de economische activiteiten binnen de stedelijke gebieden. Daarbij gaat absolute prioriteit naar een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur.

Deze zaken hebben we als input genomen voor drie te bediscussiëren segmentatiemodellen.

6.4 Drie alternatieven voor een segmentatie

Eerste alternatief: Hou het simpel

Het eerste alternatief gaat uit van het beperken van de segmentatie tot de meeste essentiële onderdelen. Niet te veel te kiezen, niet te veel regelen en de ondernemer beziet zelf maar de verschillende mogelijkheden. Er zijn voor bedrijven weinig beperkingen om zich ergens te vestigen, juist omdat doelgroepen ruim worden omschreven. Ook dienstverlenende bedrijven kunnen zich bijvoorbeeld op een bedrijventerrein vestigen. Dit model maakt daartoe een onderscheid in:

- formele locaties (bedrijventerreinen en kantorenlocaties);
- informele locaties;
- (geïsoleerde locaties in) het agrarisch gebied.

Daarmee kent dit model een wat groter gewicht toe aan de economische ontwikkeling dan aan de ruimtelijke ordening. Waarmee niet gezegd is dat ondernemers met dit model per definitie beter af zijn: het risico bestaat dat er nauwelijks differentiatie tussen locaties ontstaat en dat er daardoor in de praktijk weinig te kiezen is. Doordat er weinig differentiatie in het aanbod is, bestaat er tevens weinig noodzaak tot regionale samenwerking.

Een verfijning van het profiel van een bepaalde werklocatie kan door een (lokale) overheid altijd nog worden aangebracht, bijvoorbeeld op het vlak van het willen aanspreken van een bepaalde doelgroep of vanuit milieudoelstellingen. Daarnaast is het goed mogelijk dat een ontwikkelaar van een bepaalde locatie zelf een sterke profilering / marketing hanteert. Het is dus zeker niet gezegd dat het model zorgt voor een uniform aanbod van één type werklocaties.

Tweede alternatief: omgevingskwaliteit en verwevenheid

Het achterliggende idee bij dit alternatief is dat bedrijven zoeken naar verschillende kwaliteitsniveaus van de omgeving waarin ze zich willen vestigen. Dat sluit goed aan bij het streven van overheden om een betere stedelijke kwaliteit te realiseren (al moet het ook direct duidelijk zijn dat niet elke werklocatie 'hoogwaardig' kan zijn). Het centraal stellen van de omgevingskwaliteit zou vooral moeten gebeuren op de formele locaties (rekening houdend met differentiaties in kwaliteitsniveaus). Daar kan dit goed worden gestuurd doordat de gemeente zorgt voor bijpassende openbare ruimte en een en ander kan regelen met bijvoorbeeld een beeldkwaliteitplan. Buiten de formele locaties is dit lastiger en richt dit alternatief zich op het behouden van bedrijven die verweven kunnen zijn en dus het voorkómen dat die bedrijven zich zonder goede redenen vestigen op een formele locatie. Dat levert een bijdrage aan het behouden of creëren van levendigere, dynamische stadsdelen. Kortom, we maken bij dit model een onderscheid in twee subtypen:

- 2a. formele locaties, waar vooral naar omgevingskwaliteit wordt gekeken.
- 2b. informele locaties, waarbij de mate van verweving centraal staat.

Hier is in de werksessie van gezegd dat het vooral over verschillende vormen van verweving gaat, minder om omgevingskwaliteit (aangezien het toch maar een beperkt deel 'hoogwaardig' kan zijn)

2a. Bij de **formele werklocaties** gaan we er van uit dat elke locatie op een goed basisniveau wordt ontwikkeld. Naarmate de beoogde omgevingskwaliteit toeneemt, nemen de beleevingswaarde en de toekomstwaarde in belang toe (figuur 6.2). Het terrein krijgt dan bijvoorbeeld een betere kwaliteit openbare ruimte of een hoogwaardiger karakter. Maar ook de kwaliteit van de private ruimte, kavels en gebouwen, is onderdeel van de omgevingskwaliteit.

Voor de formele werklocaties onderscheiden we vervolgens drie typen:

- functionele werklocaties;
- moderne werklocaties;
- hoogwaardige werklocaties.

Binnen deze driedeling kan een terrein altijd verder worden geprofileerd, bijvoorbeeld door een modern terrein aan te duiden als logistiek terrein.

Overigens kan nog worden opgemerkt dat in de praktijk een zekere menging van functies ook op formele werklocaties denkbaar is. Denk bijvoorbeeld aan dienstverlenende functies voor de op het terrein gevestigde bedrijven of een strook woon-werkcombinaties als zachte overgang naar een woongebied.

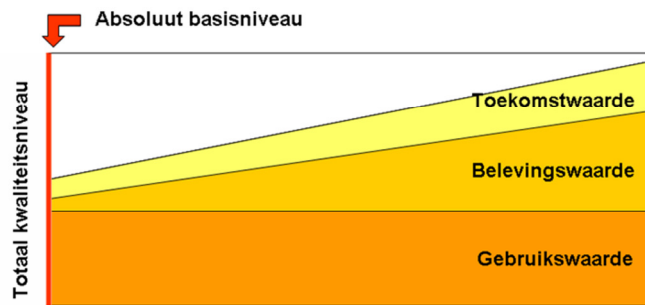
2b. Bij de informele werklocaties kijken we in dit alternatief naar **de mate van verweving**. Dit leidt tot drie categorieën, van elkaar onderscheiden door de 'mate van verweving':

- maximaal verweven locaties;
- gemiddeld verweven locaties;
- niet of nauwelijks verweven locaties.

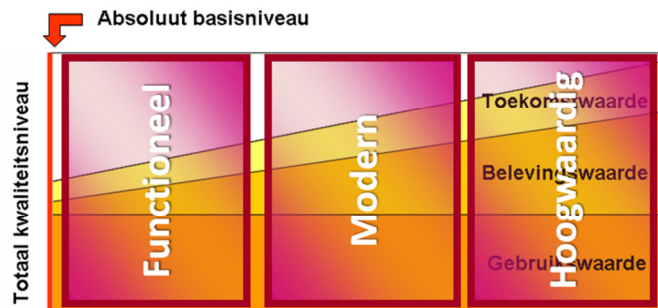
Dit tweede alternatief zoekt feitelijk een combinatie van een op de markt aansluitend aanbod (de economische invalshoek) met een variatie in ruimtelijke kwaliteiten (ruimtelijke invalshoek). Regionale afstemming en samenwerking zijn aan de orde om een goede variatie in aanbod te krijgen en ook om de omvang van het aanbod samen vast te stellen. Selectief

zijn ten aanzien van de op formele locaties toe te laten bedrijven, maakt onderdeel uit van dit alternatief, om op die wijze ook de verdere verweving te stimuleren.

Figuur 6.2: een segmentatie voor formele werklocaties op basis van omgevingskwaliteit (Van Dinteren, 2008)



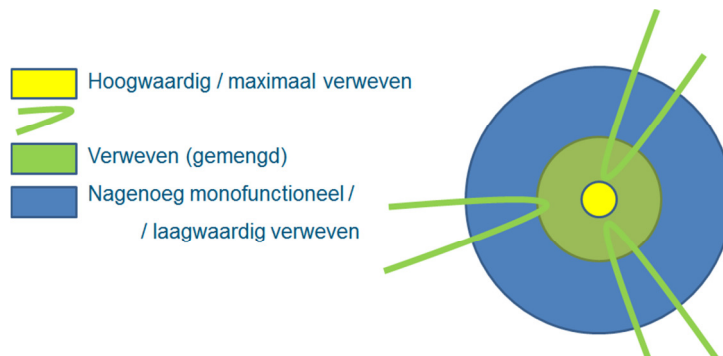
Toenemend belang van omgevingskwaliteit →→→



Toenemend belang van omgevingskwaliteit →→→

Het bovenstaande kan worden weergegeven in een ideaaltypisch model²⁰ dat er van uitgaat dat men voor een sterke verweving van functies de beste omstandigheden aantreft in het centrum en de (waar relevant) omliggende laat 19e eeuwse / vroeg 20e eeuwse gordel. De afnemende mate van verweving naar de rand van een plaats kan worden doorbroken door corridors, bijvoorbeeld steenwegen (figuur 6.3), die zich juist kenmerken door een sterke mate van menging. Het gaat nadrukkelijk om een ideaaltypisch model. Het is niet gezegd dat maximaal verweven gebieden niet ook op bepaalde plekken buiten het stadscentrum zouden kunnen worden aangetroffen.

Figuur 6.3: mate van verweving



²⁰ Ideaal-typisch wil in dit geval zeker ook zeggen dat in de beschrijving sterk is uitgegaan van een stad. In kleinere plaatsen of dorpen kan de hier geschetste structuur slecht of niet worden herkend.

Voor het agrarisch gebied kan men kunnen stellen dat juist gezocht moet worden naar een beperking van de verweving, in die zin dat uiteenlopende, niet-agrarische functies nu her en der verspreid voorkomen. Vooral industriële functies zouden ruimtelijk sterker kunnen worden geconcentreerd en aan de omvang van nevenfuncties van agrarische bedrijven zouden grenzen moeten worden gesteld.

Alternatief 3: bereikbaarheid

Het idee van dit alternatief is de segmentatie vooral aan te laten sluiten op de uiteenlopende bereikbaarheidseisen van bedrijven. Voor overheden kan dit een relevant alternatief zijn vanwege de beleidswens om de automobilititeit terug te dringen. De nadruk ligt in dit alternatief op een goede ruimtelijke ordening in combinatie met een verkeers- en mobiliteitsperspectief. Dit model laat de nodige ruimte voor verwevenheid.

Rekening houdend met een onderscheid tussen bedrijven waarvoor het goederenverkeer belangrijker is dan het personenverkeer (en andersom) kunnen zes segmenten worden onderscheiden (tabel 6.2). Dit alternatief kan zowel in stedelijk als landelijk gebied gelden, al moet daarbij meteen de kanttekening worden geplaatst dat het openbaar vervoernetwerk veel dichter is in de stedelijke gebieden dan elders.

Tabel 6.2: Segmentatie op basis van bereikbaarheid

	Personen	Goederen
Hoogwaardig multimodaal	Trein in combinatie met BTM	Tri-modaal
Bi-modaal	Primair BTM; secundair auto	Auto-ontsluiting + andere modaliteit
Uni-modaal	Geen eisen aan OV	Auto-ontsluiting

BTM: bus, tram, metro

Een dergelijke segmentatie kan goed binnen één gemeente worden gemaakt, maar regionale afstemming / samenwerking zal even goed moeten gebeuren voor in de markt te zetten volumes.

Toelatingscriteria en handhaving kunnen bij dit alternatief een probleem vormen, omdat de verschillende segmenten en bijbehorende bedrijven zich niet scherp laten afbakenen. Bijvoorbeeld: de bedrijven die kiezen voor een uni-modale bereikbaarheid voor personenvervoer, zijn zeer waarschijnlijk zeer uiteenlopend en vormen daarmee waarschijnlijk geen samenhangende groep waarop een logische segmentatie gebaseerd kan worden.

6.5 Discussie en afweging

De stuurgroep, aangevuld met enkele andere deskundigen, heeft over de hiervoor beschreven alternatieven gediscussieerd. Daarbij ging het er niet om voor één van de alternatieven te kiezen; ook een combinatie van elementen behoorde tot de mogelijkheden. Alvorens in te gaan op het segmentatiemodel dat als het meest geschikt wordt gezien, lichten

we drie onderwerpen uit de gevoerde discussie er even uit. Dit betreft de verweefbaarheid van bedrijvigheid, de regionale samenwerking en de 'breedte' van de segmentatie.

Verweefbaarheid van bedrijvigheid

De eerder genoemde studie Ruimtebehoefteraming van Agentschap Ondernemen (Idea Consult, 2014) laat zien in welke mate bedrijven verweefbaar zijn. Er blijkt een grote 'grijze zone' met bedrijven die nu doorgaans op een bedrijventerrein terecht komen. Door de deelnemers aan de werksessie worden diverse redenen genoemd waardoor deze bedrijven naar een formele locatie worden 'geduwd':

- op formele locaties is een ruim aanbod tegen een (te) lage prijs;
- op informele / verweven locaties is onzekerheid over mogelijke toekomstige problemen als inpasbaarheid (discussie over overlast met buurtbewoners);
- gemeenten sturen niet op het vasthouden / aantrekken van bedrijvigheid op verweven locaties;
- het omzetten van verweven bedrijfslocaties naar een woonfunctie levert eigenaars van gronden doorgaans meer geld op (zie ook eerdere opmerkingen over de 'vastgoedladder');
- vaak zijn er op papier planologische alternatieven voor formele locaties, maar in de praktijk niet. Bijvoorbeeld omdat het aanbod niet in beeld is, omdat vraag en aanbod niet bij elkaar komen, of omdat makelaars het niet aanbieden.

Gesteld werd dat als het wenselijk is om verweven locaties te promoten dit een serieuze beleidsinzet vraagt. Voor zover ze dat niet zijn, moeten lagere overheden zich bewust worden van de meerwaarde van die verwevenheid en vanuit dat bewustzijn (nieuw) beleid gaan voeren. Gemeenten zouden een 'reserveringsbeleid' moeten (kunnen) voeren op verweven locaties, zodat ruimte blijft voorbehouden voor bedrijvigheid.

Zolang er geen gericht toelatingsbeleid is op formele locaties, zal dit verwevenheid tegenwerken en kan dit zelfs leiden tot een afnemende verwevenheid in stedelijke gebieden. Aan een toelatingsbeleid moet de keuze voor een helder profiel ten grondslag liggen, evenals een duidelijke omschrijving en afbakening van de doelgroep. Door langere exploitatietermijnen te hanteren wordt het vervolgens gemakkelijker om aan dat profiel vast te blijven houden. Een strikt toelatingsbeleid moet gepaard gaan met het (kunnen) aanbieden van voldoende ruimte elders, buiten de formele locaties.

Regionale afstemming

Regionale afstemming tussen gemeenten is essentieel om tot een goed gesegmenteerd aanbod van werklocaties op regionaal niveau te komen. Het komt echter niet altijd gemakkelijk van de grond. Het is nog te vaak 'eigen gemeente eerst' als een ondernemer op de stoep staat die op zoek is naar een geschikte vestigingslocatie. Dat houdt ongetwijfeld verband met de gemeentefinanciering die gebaseerd is op onder meer het aantal bedrijven en hun tewerkstelling, maar heeft ook te maken met de exploitatie van bedrijventerreinen en lokale belastinginkomsten.

De vraag kwam op of het een provinciale taak kan zijn om de segmentatie van werklocaties (en wellicht ook de afstemming van vraag en aanbod) te bepalen. Maar meteen kwam daarbij de vraag op of je dit moet willen institutionaliseren. Vrees is dat dit zorgt voor meer vertraging. Bovendien, zo werd gesteld, is de situatie regionaal sterk verschillend, bijvoorbeeld in de mate waarin locaties beschikbaar zijn, de mate waarin sprake is van een regionale markt, en in hoeverre al regionaal wordt samengewerkt. Al met al heeft een

centralere organisatie niet de voorkeur. Eerder moet worden gezien hoe een ontwikkeling van onderop op gang kan worden gebracht en hoe door de Vlaamse overheid een dergelijke intergemeentelijke aanpak kan worden gepromoot en gestimuleerd. Goede voorbeelden zijn al te zien bij intercommunales, zoals Leiedal.

Breedte van de segmentatie

Algemeen was het pleidooi de segmentatie niet te ingewikkeld te maken. Een segmentatie met te veel typen werklocaties gaat in tegen de marktlogica, maakt het moeilijker een serieus toelatingsbeleid te voeren (door het specifieke karakter van een werklocatie) en laat zich zelfs op een regionaal niveau moeilijk goed vorm geven.

Afweging

De drie alternatieve segmentaties zijn samen met de stuurgroep en andere experts bediscussieerd en getoetst op onderstaande criteria:

- Markt: werkt dit geredeneerd vanuit ondernemersperspectief?
- Planologisch juridisch: is het planologisch / juridisch te organiseren?
- Eenvoudig: is het gemakkelijk uit te leggen?
- Maatschappelijk: sluit het aan bij wensen en eisen van de maatschappij?
- Flexibel: is het aanpasbaar bij veranderende eisen op de langere termijn?

Bij 'hou het simpel' heeft het panel wel het gevoel dat geen recht wordt gedaan aan de diverse vraag vanuit het bedrijfsleven, ondanks het gehouden pleidooi voor een beperkt aantal segmenten. Bij dit model is er weinig differentiatie binnen informele locaties en agrarische gebieden. Bij formele locaties is er alleen een onderscheid in 'kantoren' versus overige bedrijfshuisvesting. Verwacht wordt dat dit in de praktijk vooral zal neerkomen op prijsdifferentiatie en dat er nauwelijks sprake zal zijn van een segmentatie op basis van bepaalde kenmerken van de locaties.

Vanuit een marktperspectief gezien lijkt het eerste alternatief in eerste instantie gunstig. Het biedt de ondernemers de nodige flexibiliteit. Echter: de voorspelbaarheid voor bedrijven is lager omdat er minder wordt geregeld; het is niet duidelijk (zeker niet voor de langere termijn) in wat voor een milieu men zich vestigt. Bovendien is het risico dat er weinig te kiezen valt omdat het aanbod overal gelijk is. In planologisch juridische zin lijkt dit model eenvoudig te regelen, maar waar het RUP veel ruimte laat, moet later wellicht toch worden vastgesteld dat allerlei zaken alsnog in detail geregeld moeten worden in vergunningen, waardoor complicaties later in het traject ontstaan. Dat kunnen ook complicaties zijn die te maken hebben met andere functies, zoals wonen.

Bij het tweede alternatief is de omgevingskwaliteit een duidelijk vertrekpunt, waarbij er om praktische redenen voor is gekozen om dit te beperken tot formele werklocaties. Op informele locaties is de mate van verwevenheid een meer dominante factor, al komt die vraag op formele locaties ook af en toe in beeld.

Waar het gaat om de omgevingskwaliteit op formele locaties kan juist daar door het stellen van regels goed een bepaald kwaliteitsniveau worden bereikt. Het idee sluit aan op wensen in de maatschappij (de kritiek op de huidige kwaliteit van vooral bedrijventerreinen), maar ook – zoals we eerder hebben gezien – bij veranderende eisen bij een deel van de ondernemers. De te stellen eisen aan openbare en private ruimte en gebouwen kan worden vastgelegd in beeldkwaliteitsplannen. Kwaliteitsbehoud / beheer op de langere termijn is echter essentieel, en nu vaak niet of onvoldoende georganiseerd. Het is essentieel dat dit op lokaal niveau daadwerkelijk wordt opgepakt.

Het idee is goed uit te leggen, maar biedt wat minder flexibiliteit op de lange termijn: het concept is niet snel aan te passen aan veranderende omstandigheden (immers: een functioneel terrein zal niet gemakkelijk te ontwikkelen zijn tot hoogwaardig park).

Het idee van mate van verwevenheid als leidend principe scoort volgens de stuurgroep op nagenoeg alle onderdelen goed. Wel wordt daarbij opgemerkt dat het aandacht vraagt voor goed beheer, zodat conflicten worden voorkomen. Sommige ondernemers zullen ervan overtuigd moeten worden dat de keuze voor een bedrijventerrein misschien wel een makkelijke is, maar niet altijd de meest voor de hand liggende.

Voor het agrarisch gebied is het lastiger om alleen met omgevingskwaliteit als criterium te werken. Als een principe op dat type gebied van toepassing is, dan is het de verwevenheid. Daarbij kan dan de vraag worden gesteld in welke mate men een menging van functies in dat agrarisch gebied voorstaat. Daarbij gaat het om zowel het schaalniveau van het gebied zelf (bijvoorbeeld wel of niet industriële activiteiten verspreid toelaten) als het schaalniveau van bedrijven (wat laat men aan nevenactiviteiten toe, zeker in het geval van agrarische bedrijven). Daarbij is het denkbaar dat regionale verschillen een rol spelen ten aanzien van de mate van verweving die wordt toegestaan.

Het derde alternatief heeft bereikbaarheid als leidend thema. Voor bedrijven nog steeds een belangrijke vestigingsplaatsfactor. En ook een factor die door de netwerkeconomie met een verder toenemend aantal relaties tussen bedrijven onderling en klanten eerder toe- dan afneemt. Gesteld is echter dat dit alternatief planologisch-juridisch moeilijk is vast te leggen waar het gaat om personenvervoer, zeker wanneer in de tijd veranderingen optreden. Het voorzien van bushaltes op formele werklocaties, zeker bedrijventerreinen, is moeilijk te organiseren, laat staan vast te leggen voor langere tijd. Mede omdat het zeer onrendabele diensten kan betreffen op minder arbeidsintensieve locaties.

Voor goederenvervoer is het wel goed te regelen en zinvol, denk bijvoorbeeld aan water gebonden bedrijventerreinen.

Terugkijkend op ervaringen in Nederland (ABC locatiebeleid) is daar vastgesteld dat een beleid gericht op bereikbaarheid lastig is te handhaven.

Verder kan worden geconstateerd dat het thema bereikbaarheid in het agrarisch gebied weinig bruikbaar is gelet op het gebrek aan realistische alternatieven voor individueel vervoer. De dichtheid van het openbaar vervoer netwerk is hier niet te vergelijken met dat in stedelijke gebieden. Al met al concludeert de stuurgroep dat bereikbaarheid meer een randvoorwaarde is dan een basis voor segmentatie.

Beoordeling samengevat

De beoordeling van de alternatieven voor segmentatie is samengevat in de volgende tabel (tabel 6.3).

De algemene conclusie is:

- simpel is te simpel, ofwel gaat voorbij aan de hedendaagse complexiteit van voorkeuren vanuit het bedrijfsleven;
- verwevenheid is essentieel;
- (ruimtelijke) kwaliteit komt op de tweede plaats;
- bereikbaarheid is ‘een voorwaarde vooraf’ (locatie voor bedrijvigheid moeten tot stand komen op plaatsen die goed bereikbaar zijn, bij voorkeur multimodaal).

Een op te stellen segmentatie zal vooral plaats moeten vinden langs twee dimensies:

- mate van verwevenheid en
- omgevingskwaliteit.

Aangezien het uitgangspunt in ruimtelijk beleid zou moeten zijn dat gestreefd moet worden naar verdergaande verwevenheid, kan tevens de vraag worden gesteld of het onderscheid tussen formele en informele werklocaties gehandhaafd moet worden. Bij informele werklocaties is het idee van verwevenheid feitelijk er feitelijk al in opgenomen, maar bij de formele is dat niet het geval. In algemene zin kan gesteld worden dat bij een hogere omgevingskwaliteit de mogelijkheden voor menging met andere functies toenemen. Voor het stedelijke gebied / de gebouwde omgeving kan dit onderscheid van formeel – informeel worden losgelaten en moet worden gestreefd naar één eenduidige segmentatie. Daarnaast is het gewenst voor het agrarisch gebied een aparte, daarop toegesneden segmentatie op te stellen.

Tabel 6.3: beoordeling alternatieven voor een segmentatie van werklocaties

	Aansluiting op de markt	Juridisch planologisch goed vast te leggen	Eenvoudig, helder uit te leggen	Maatschappelijk draagvlak te verwachten	Flexibiliteit, toekomstbestendig	Totaalscore
Weegfactor	X2	X2				
Hou het simpel	0 *	0 **	+	-	+	1
Verwevenheid	+	+	0/+	+	-	4,5
Omgevingskwaliteit	+	0	+	+	0	4
Bereikbaarheid personen***	+	-	+	+	-	1
Bereikbaarheid goederen***	+	0/+	+	+	-	4

* Op het eerste gezicht wordt ondernemers alle ruimte geboden, maar feitelijk valt er vervolgens weinig te kiezen vanwege uniformiteit van het geboden aanbod. Vandaar score 0.

** De segmentatie zelf is goed te regelen, maar de verwachting is dat problemen ontstaan op gebieden / momenten in het ontwikkelproces, bijvoorbeeld bij het verlenen van (milieu)vergunningen. Vandaar score 0.

*** Onderscheid is gemaakt in bereikbaarheid voor personenverkeer en goederenvervoer, omdat dit een andere beoordeling oplevert.

7 TE ONDERSCHIEDEN AANBODSEGMENTEN EN HUN KENMERKEN

7.1 Niet langer een onderscheid formeel – informeel

In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat naast een segmentatie voor het agrarisch gebied er aparte segmentaties moeten komen voor formele en informele locaties. In dit hoofdstuk werken we dit verder uit. Maar in het streven naar meer verwevenheid, in lijn met RSV 2011, zijn we van mening dat het onderscheid formeel – informeel niet langer moet worden gebruikt. Het is de bedoeling dat we kijken hoe verweving (op de eerste plaats) en omgevingskwaliteit samen een segmentatie kunnen opleveren. Wanneer we blijven vertrekken van een onderscheid formeel/informeel komen we steeds terug op een functiescheiding. Verweving komt dan enkel aan bod bij de informele locaties. Vandaag de dag zien we echter al dat op bedrijventerreinen en zeker op kantorenlocaties sprake is van een (lichte) vorm van menging. Denk bijvoorbeeld aan bedrijfswoningen op bedrijventerreinen (al of niet legaal) en een specifiek concept als woon-werk combinaties die bijvoorbeeld worden ontwikkeld in de rand van een bedrijventerrein om een zachte overgang te krijgen naar een aangrenzend woongebied. Bij kantorenlocaties is die aanzet tot menging al in veel sterkere mate aanwezig en uit onderzoek (zie hiervoor) is gebleken dat die behoefte aan multifunctionaliteit bij kantoorondernemers alleen maar toeneemt.

In lijn met de Re:Work studie van het Brussels gewest (Re:Work, 2013) zoeken we een volwaardig alternatief. We kiezen voor een continu veld voor werklocaties, dat vertrekt vanuit de verschillende verwevingstypes.

7.2 Van ruimtelijke kwaliteit naar investeringsniveau

Ruimtelijke kwaliteit is één van de twee dimensies van de hier voorgestelde segmentatie van werklocaties. We hebben gezien dat voor een deel van de ondernemers dit aspect aan gewicht wint, maar ook vanuit maatschappij en politiek wordt aandacht gevraagd voor de ruimtelijke kwaliteit van werklocaties, in het bijzonder bedrijventerreinen. Aangezien kwaliteit een intersubjectief begrip is (zie Ideeënboek kwalitatieve bedrijventerreinen, 2009), kiezen we er voor om in plaats van ruimtelijke kwaliteit te spreken van de noodzaak van het doen van investeringen om een bepaalde werklocatie op het initiële kwaliteitsniveau te houden: het kwaliteitsniveau zoals dat oorspronkelijk was beoogd. Immers, een functioneel bedrijventerrein kan hoog kwalitatief zijn omdat het zeer goed is in 'functioneel' zijn. De veronderstelling is dat normaliter de investeringen in het behoud van de kwaliteit van bijvoorbeeld een functioneel terrein lager zijn dan die voor hoogwaardige locaties.

7.3 De stedelijke (gebouwde) omgeving

Uit het voorafgaande valt op te maken dat we twee invalshoeken kiezen. Enerzijds de bedrijven, waarvan we aannemen dat zij bij het zoeken naar een locatie zich in belangrijke mate laten leiden door omgevingskwaliteit. Daarbij gaat het niet alleen om de omgevingskwaliteit, maar ook om tal van andere zaken die het functioneren van het bedrijf beïnvloeden, zoals bereikbaarheid. Zoals zojuist al werd opgemerkt heeft het onderwerp ook de aandacht vanuit de maatschappij en de politiek.

Anderzijds is er de mate van verwevenheid, wat eveneens voor zowel ondernemers als voor beleidsmakers relevant is. Nu zou men in een brede opvatting van omgevingskwaliteit verwevenheid kunnen beschouwen als een onderdeel daarvan. We houden ze hier echter

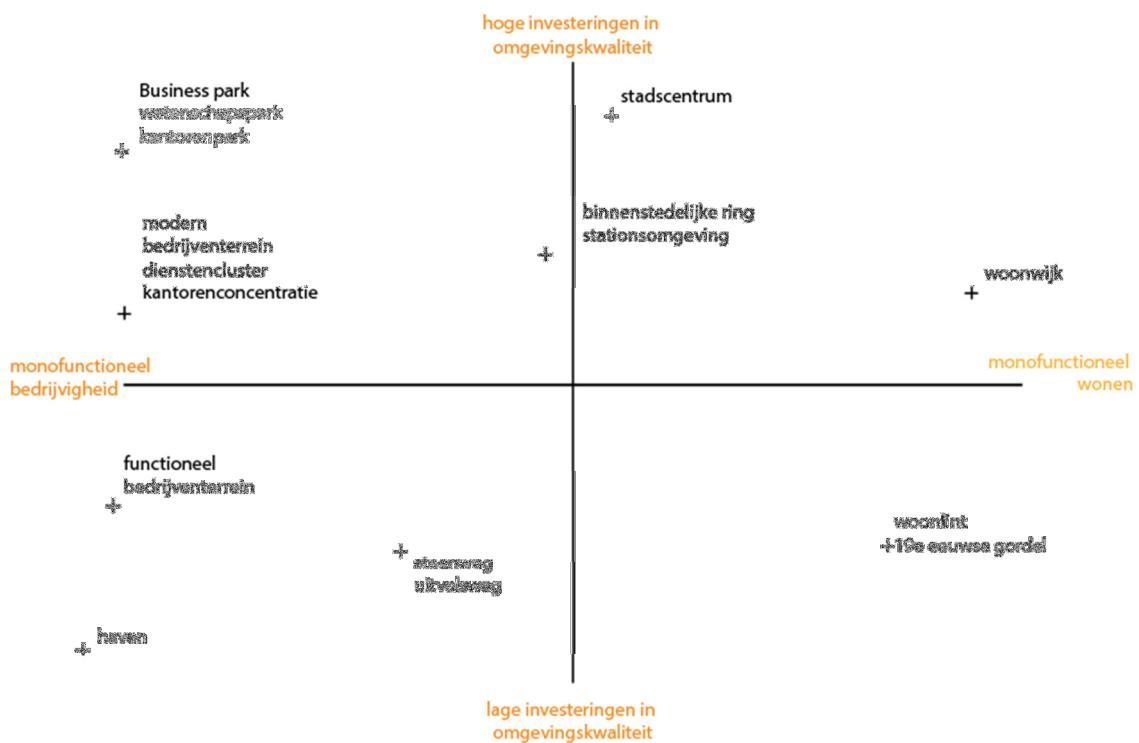
bewust uit elkaar. Bij omgevingskwaliteit willen we vooral ook het (benodigde) investeringsniveau benadrukken en de daaruit resulterende omgevingskwaliteit.

Figuur 7.1a geeft weer hoe de segmentering van werklocaties vanuit kwaliteit en vanuit verweving, zich positioneert. Iedereen zal daarbij een beeld hebben van bepaalde deelgebieden in een stedelijke omgeving. Figuur 7.1a laat een aantal stedelijke omgevingen zien in relatie tot de mate van verweving van wonen en werken: links de monofunctionele bedrijfsomgevingen, rechts de monofunctionele woonomgevingen en in het midden de gelijkmatig verweven woon-werklocaties. Op de verticale as zijn de benodigde (permanente) investeringen in de omgevingskwaliteit van laag naar hoog uitgezet.

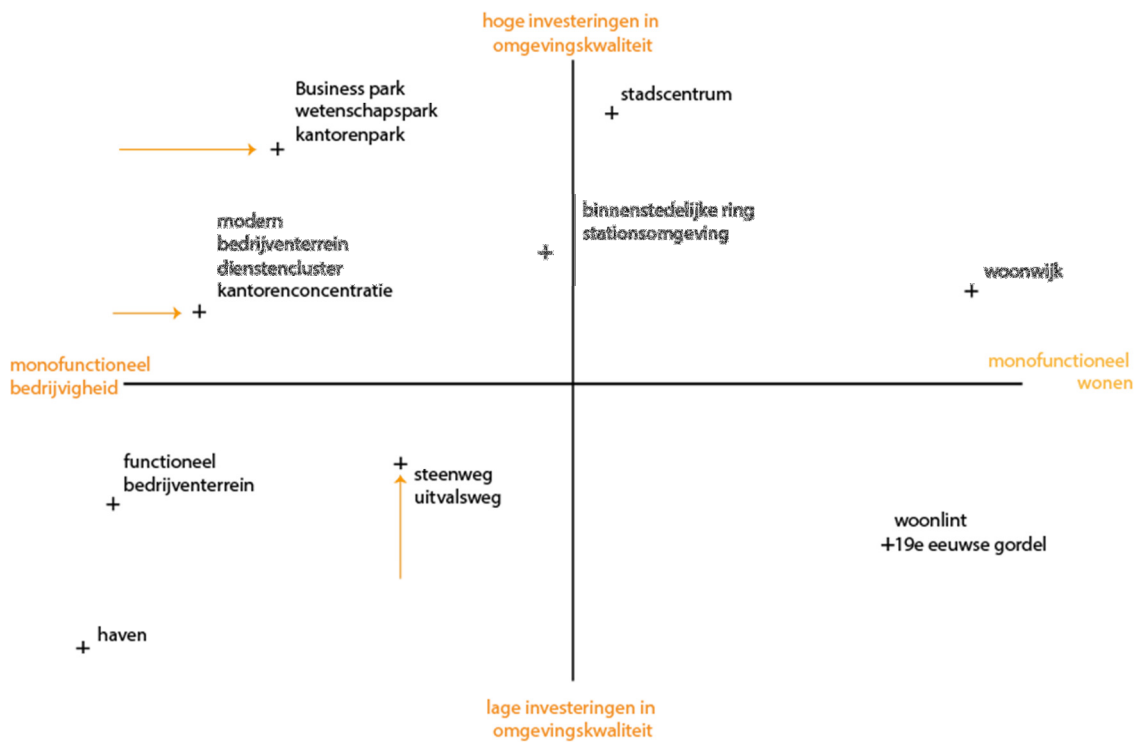
Wanneer we nu eerst denken vanuit verweving, willen we duidelijker verschillen hebben in verwevingskenmerken, ook in de zogenaamde formele locaties. Figuur 7.1b geeft weer hoe bijvoorbeeld het modern terrein en het hoogwaardig terrein baat hebben bij een zekere mate van verweving, en dus opschuiven naar het midden op de horizontale as. Vervolgens wordt vanuit investeringen in kwaliteit geponoerd dat de typische Vlaamse steenwegontwikkeling een hogere investering in kwaliteit nodig heeft dan momenteel, om te kunnen spreken van een gewenste bedrijfslocatie.

In figuur 7.1c worden tot slot zeven segmenten voor werklocaties toebedeeld in lijn met de gevoerde discussie in de stuurgroep en het dagelijks bestuur. Volledigheidshalve zijn ook monofunctionele woonwijken en havens toegevoegd.

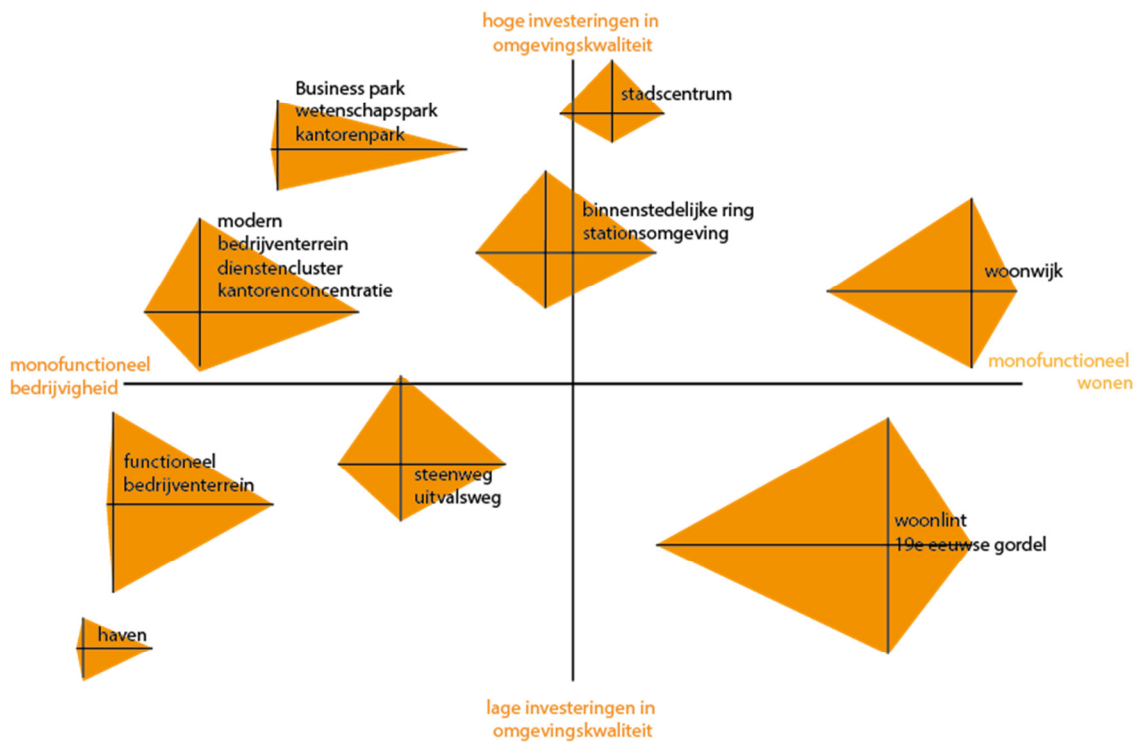
Figuur 7.1a: weergave van verschillende stedelijke omgevingen in relatie tot de mate van verweving van wonen en werken



Figuur 7.1b: herpositionering van het modern bedrijventerrein en het business park vanuit de veronderstelling dat deze beter functioneren als er gezocht wordt naar een grotere verweving met wonen. De slechte kwaliteit van steenwegen en uitvalswegen vraagt om een hogere investering in omgevingskwaliteit (illustratief)



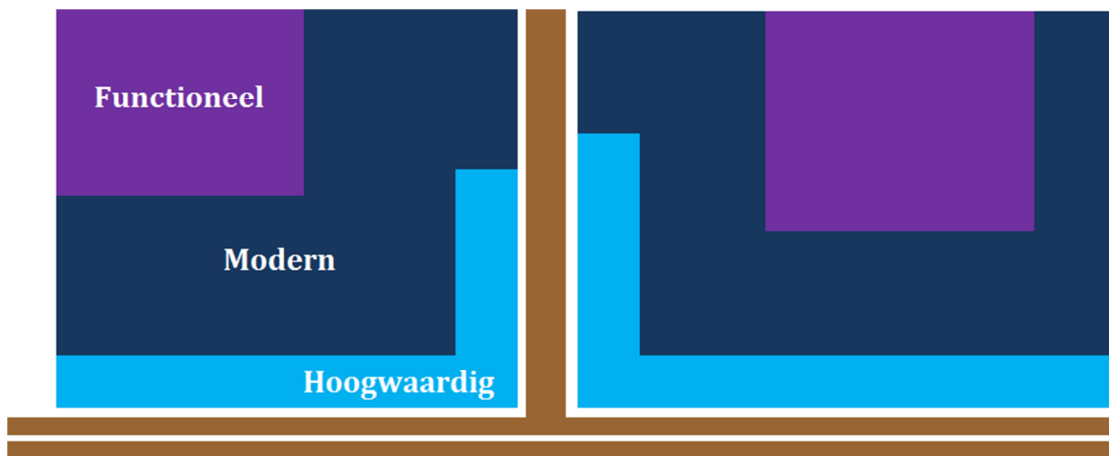
Figuur 7.1c: elk segment krijgt een specifiek veld toegewezen, zodat zowel de volledige horizontale als (verweving), als de verticale as (investering voor kwaliteitsniveau te behouden) bestreken wordt



Met een dergelijke indeling kunnen overheden aan de slag om een proces in gang te zetten dat is gericht op het in beeld brengen van de aanbodsegmenten in een stedelijke omgeving. Een proces dat moet leiden tot keuzes ten aanzien van investeringen in deelgebieden, waarbij die investeringen er toe moeten leiden dat – indien nodig – het betreffende ‘product’ (de locatie) kan voldoen aan de eisen van de markt (de beoogde doelgroepen).

Opgemerkt kan nog worden dat binnen een bepaalde werklocatie meerdere segmenten voor kunnen komen. Het beste laat zich dit wellicht illustreren aan de hand van een bedrijventerrein. Als dit van een voldoende omvang is, dan zouden daarbinnen deelgebieden / segmenten kunnen worden onderscheiden. Het is dan bijvoorbeeld denkbaar dat de gebouwen aan de hoofdweg en aan de belangrijkste ontsluitingsweg een hoogwaardiger uitstraling hebben dan de bedrijfsgebouwen die achteraan op het terrein worden gerealiseerd (figuur 72.). Door een werklocatie op deze wijze intern te segmenteren kunnen ook bedrijven met een rommelige uitstraling toch een goede locatie vinden tegen een geschikte prijs.

Figuur 7.2: interne segmentatie van een bedrijventerrein



Bij het proces dat gericht is op het in beeld brengen van de aanbodsegmenten in een stedelijke omgeving kunnen dan de volgende stappen worden onderscheiden:

- Stap 1: toewijzing gebieden aan segmenten.
- Stap 2: Beoordeling van die gebieden, bepalen van gewenste ontwikkelingsrichting op basis van marktontwikkelingen en (ruimtelijke) beleidskeuzes.
- Stap 3: Investerings plegen of faciliteren die de beoogde positieverschuiving (in de matrix) bewerkstelligen.

In de volgende paragraaf wordt een indicatie gegeven van elementen die kunnen worden meegenomen bij de beoordeling van deelgebieden in stap 2.

7.4 Een indicatie van onderscheidende kenmerken

De eisen die aan een bepaald aanbodsegment in een stedelijke omgeving kunnen worden gesteld kunnen moeilijk uniform worden vastgesteld. Antwerpen is nu eenmaal anders dan Geel of Roeselare. Daarom beperken we ons hier tot het benoemen van de variabelen die bij een beoordeling kunnen worden meegenomen. Daarbij maken we een onderscheid in:

- kenmerken rondom uitstraling, leefbaarheid, milieu en bereikbaarheid;
- specifieke lokale kenmerken;
- kenmerken die moeilijk zijn te controleren of te handhaven.

Verder zal het duidelijk zijn dat de mate waarin een gebied aan de eisen kan worden aangepast eveneens verschillen zal laten zien. In een nieuwe woonwijk of op een nieuw bedrijventerrein kan met alle relevante aspecten rekening worden gehouden, maar in een al jaren bestaande situatie zijn de mogelijkheden veelal beperkter.

Kenmerken rondom uitstraling, leefbaarheid, milieu en bereikbaarheid

Dit betreft de uitstraling van gebouwen en omgeving, leefbaarheid, milieubelasting, bereikbaarheidsaspecten en een indicatie van het type bedrijvigheid dat door het betreffende segment zich aangetrokken kan voelen. Bij de formele locaties zijn aspecten als groenvoorzieningen, buitenopslag en materiaalgebruik nog relevant. Omdat formele terreinen als één geheel worden ontworpen, kunnen hiervoor ook richtlijnen worden gegeven voor parkeren, fietspaden en trottoirs. Deze kenmerken zijn bruikbaar bij de op te stellen segmentatie en zijn daarom in de hierna te presenteren tabellen opgenomen.

Specifieke lokale kenmerken

Een tweede groep is relevant, maar is qua invulling afhankelijk van de specifieke (veelal ruimtelijke) situatie. Daarom zijn deze kenmerken niet geschikt om in het algemene overzicht opgenomen te worden, maar het is wel aan de orde om bij de opstelling van een RUP of het opstellen van voorwaarden voor vergunningverlening hier aandacht aan te besteden. Vaak spelen deze aspecten in sterkere mate in het stedelijk gebied dan in het agrarisch gebied.

Voorbeelden van dergelijke kenmerken zijn:

- de floor space index (verhouding tussen het totale bedrijfsvloeroppervlak en het terreinoppervlak. Dit kan worden gebruikt om zorgvuldig en/of intensief ruimtegebruik te bevorderen);
- al of niet parkeren op eigen terrein;
- bebouwingsdichtheid op het terrein;
- parkmanagement.

Kenmerken die moeilijk zijn te controleren of te handhaven

Een laatste groep betreft kenmerken die moeilijk zijn te controleren of te handhaven.

Concreet betreft dit het aandeel kantoorvloeroppervlak binnen het totale bedrijfsvloeroppervlak (bijvoorbeeld om ‘verkantoring’ op bedrijventerreinen tegen te gaan) en het aantal werkzame personen per ha bedrijfsterrein.

Op het instrumentarium, waarmee één en ander geregeld kan worden, gaan we in doorheen het volgende hoofdstuk.

Voor de drie segmenten helemaal links in figuur 7.1c, de specifieke werklocaties, (bedrijventerreinen, kantorenterreinen, wetenschapsparken en dergelijke) zijn de kenmerken weergegeven in tabel 7.1. Dit is een segmentatie op hoofdlijnen. Het staat lagere overheden vrij daarbinnen een verdere onderverdeling aan te brengen. Bijvoorbeeld een aparte categorie binnen functionele terreinen om terreinen voor zware, milieuhinderlijke bedrijvigheid apart te benoemen. Of – meer om marketingtechnische redenen – een segment verder te specificeren door bijvoorbeeld een modern terrein nader aan te duiden als een terrein voor luchthaven gebonden bedrijvigheid. We herhalen hier wel dat er voor gewaakt

moet worden dat er te veel (sub)segmenten ontstaan. Daarmee gaat het overzicht verloren en wordt een detaillering aangebracht die zijn doel voorbijschiet.

De voor elk segment gegeven beschrijving van kenmerken is indicatief. Lokale omstandigheden kunnen om een andere invulling vragen. Openbaar vervoerverbindingsmogelijkheden bijvoorbeeld pakken voor een dorp nu eenmaal geheel anders uit dan in een stad.

Tabel 7.1: kenmerken van segmenten met een overwegende werkfunctie, INDICATIEF

	Functioneel terrein	Modern terrein	Hoogwaardig terrein
Verwevenheid	Geen.	Niet of beperkt (kantoren aan de randen of zachte overgang naar woonwijk met ambachtsbedrijven, al of niet met woning). Ondersteunende diensten toegestaan.	Menging van kantoren, kantoorachtigen en bedrijven mogelijk, evenals specifieke kantoren-terreinen. Ondersteunende diensten toegestaan.
Leefbaarheid	Op afstand van woonwijken conform VLAREM.	Nabijheid woonwijken geen bezwaar, maar zachte overgangen tussen functies gewenst.	Nabijheid woonwijken geen bezwaar, maar zachte overgangen tussen functies gewenst.
Autobereikbaarheid	Gericht op zwaar vrachtverkeer. Nabij snelweg of multimodaal knooppunt (water / spoor).	Gericht op personenauto's en middelzwaar vrachtverkeer. Minimaal provinciale weg.	Focus op personenauto's. Minimaal ontsluiting door steenweg.
Bereikbaarheid met bus, tram, metro	Niet van toepassing.*	Niet van toepassing.*	Minimaal 2x per uur een busverbinding (bij voorkeur met treinstation).
Bereikbaarheid met trein	Niet van toepassing	Niet van toepassing.	Voorstadhalte van toegevoegde waarde.
Vervoer over water	Verdient aanbeveling.	Doorgaans niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Groenvoorzieningen	In stroken (5% van het openbaar gebied).	Stroken singels (10% van het openbaar gebied)	Singels en grotere gehelen (15% van het openbaar gebied; veel groen op de kavels)
Fietspaden op terrein	Geen.	Suggestiestrook op hoofdwegen.	Vrij liggend (in ieder geval op de hoofdwegen en enkele secundaire wegen).
Trottoirs op terrein	Geen.	Enkelzijdig langs hoofdwegen.	Tweezijdig op nagenoeg gehele terrein.
Parkeren	Op eigen terrein.	Op eigen terrein.	Op eigen terrein aan de achterzijde van de gebouwen of collectief.
Buitenopslag	Toegestaan.	Ja, mits visueel goed afgeschermd.	Nee.
Materiaalgebruik gebouwen	Divers, redelijk ogend.	Relatief hoogwaardig en eenduidigere uitstraling (beton, stenen, hout)	Hoogwaardig (beton, stenen, hout, grote glasvlakken); onder architectuur gebouwd.
Indicatie bedrijvigheid	Zware industrie.	Middelzware en lichte industrie.	Lichte industrie, laboratoria, kantoorachtigen, kantoren.

* Dit sluit overigens niet uit dat gezocht kan worden naar vormen van specifiek collectief (bedrijfs)vervoer, opzet carpooling en andere vormen van vervoermanagement.

Verder is voor wat betreft de verschillende typen werklocaties en vooral de realisatie daarvan, een waarschuwing op zijn plaats. Hoe aantrekkelijk het wellicht ook is om (massaal) te gaan voor hoogwaardige terreinen (zeker voor bestuurders...), men moet goed bedenken dat het uitgangspunt moet zijn om juist die terreinen aan te bieden waar de markt

om vraagt. Dat is het eerder genoemde denken in product-markt combinaties. Hoogwaardige terreinen nemen maar een heel klein deel van de markt in, misschien niet meer dan 5%, al zal dat naar de toekomst toe licht toe gaan nemen door verandering van de economische structuur.

Naast de drie segmenten met een overheersende werkfunctie hebben we vier gebieden onderscheiden die een zekere tot sterke menging van functies laten zien. Kenmerken als vervoer over water, groenvoorzieningen, fietspaden, trottoirs op terrein, parkeren, buitenopslag en materiaalgebruik in gebouwen zijn hier niet relevant of vragen om een specifieke invulling, afhankelijk van de locatie en de directe omgeving en zijn hier buiten beschouwing gelaten. Tabel 7.2 geeft voor deze segmenten een beschrijving van een aantal relevante kenmerken. Het geeft een indicatie; opnieuw geldt dat lokale omstandigheden om een andere invulling kunnen vragen. Twee segmenten zijn voor de overzichtelijkheid samengevoegd, maar verschillen van elkaar voor wat betreft het investeringsniveau.

Tabel 7.2: kenmerken de segmenten met een duidelijke menging van functies, INDICATIEF

	Centraal stedelijk gebied (centrum, stationsomgeving, binnenstedelijke ring)	Radialen (steenwegen, uitvalswegen)	Woon-werklocatie (woonlinten, laat 19 ^e eeuwse / vroeg 20 ^e eeuwse gordel)
Verwevenheid	Sterk.	Matig / sterk.	Matig
Leefbaarheid	Goede afstemming tussen werk- en woonfuncties. Bewoners van stadscentra zijn zich bewust van de meer dynamische omgeving.	Goede afstemming tussen woon- en werkfuncties. Werkfuncties langs steenwegen kunnen ook als geluidscherm voor achterliggende wijken dienen.	Goede afstemming tussen woon- en werkfuncties. Woonfunctie heeft een zekere voorrang boven de werkfunctie.
Autobereikbaarheid	Redelijke bereikbaarheid. Goede verbinding met hoofdwegenet.	Goed. Aan of nabij hoofdverkeersweg / steenweg.	Voldoende / goed.
Bereikbaarheid met bus, tram, metro	Zeer goed. Knooppunt van lijnen.	Goed.	Voldoende / goed.
Bereikbaarheid met trein	(Zeer) goed	Voorstadhalte van toegevoegde waarde.	Niet van toepassing.
Indicatie bedrijvigheid	Detailhandel, grote kantoren, baliefuncties. Verder weg van het stadscentrum diensten, kleinschalige lichte industrie en ambachtelijke bedrijvigheid.	Detailhandel, kantoren, kleinschalige lichte industrie en ambachtelijke bedrijvigheid.	Kleinschalige detailhandel, kleinschalige kantoren, kleinschalige lichte industrie en ambachtelijke bedrijvigheid, (dienstverlenend) bedrijf aan huis.

7.5 Segmentatie in het agrarisch gebied

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat het Vlaams agrarisch gebied ruimte biedt aan een breed scala aan economische activiteiten. Deze activiteiten zijn agrarisch/landbouwafhankelijk of niet-agrarisch. Ook verschillen ze in de mate waarin ze afhankelijk zijn van de (perceptie van de) omgevingskwaliteit van het platteland, om hun bedrijfsvoering te kunnen uitoefenen. Het leidt hier, net als in het stedelijk gebied, tot een segmentatie die gebaseerd kan worden op de twee belangrijkste dimensies van omgevingskwaliteit en de mate van verwevenheid (hier vooral agrarisch versus niet agrarisch). Op de mate van verweving kan worden gestuurd, in de zin dat beleidsmatig gebieden kunnen worden aangewezen die al dan niet

monofunctioneel agrarisch blijven of opnieuw meer worden, dan wel waar meer niet-agrarische functies worden toegestaan.

De combinatie van twee dimensies levert op hoofdlijnen vier typen plattelandsgebieden op, waarbij in figuur 7.3 aangegeven is welke bedrijventypes hier in de eerste plaats een goed vestigingsmilieu/bedrijfslocatie vinden.

Figuur 7.3: vier typen gebieden met typering van de bijhorende bedrijven



De bedrijven in deze vier segmenten kunnen als volgt worden omschreven:

5. Agrarische bedrijven die op prijs moeten (kunnen) concurreren op de wereldmarkt voor landbouwproducten. Dit type bedrijven is vaak economisch sterk en vraagt aanzienlijk investeringskapitaal. Hier geldt een overwegende trend van schaalvergroting, waaraan omgevingskwaliteit enigszins ondergeschikt is. Hierdoor ontstaat al snel spanning tussen individuele wensen van ondernemers (bijvoorbeeld uitbreiding) en wat maatschappelijk wenselijk wordt geacht (industriële aandoende bebouwing, milieuhinder, vervoersbewegingen).
6. Agrarische bedrijven die niet alleen in de agrarische sector activiteiten hebben, maar ook breder. Doorgaans komt deze verbreding in activiteiten voort uit de zoektocht naar inkomenszekerheid. Bij dit type bedrijven kan een goede landschappelijke kwaliteit essentieel zijn voor het succes van deze verbreding. In principe lijken verbrede activiteiten potentieel beter inpasbaar met behoud van omgevingskwaliteit dan sommige schaalvergroting van agrarische activiteiten.
7. Niet-agrarische activiteiten die doelbewust afkomen op de omgevingskwaliteiten (rust, 'groen', openheid) van het agrarisch gebied, in contrast met de stedelijke omgeving. Het kan gaan om activiteiten voor recreërende stedelingen, maar ook om wonen of zorgfuncties. Enerzijds kunnen deze activiteiten voor een welkome economische versterking zorgen op plekken waar zuivere landbouw niet langer rendabel is. Anderzijds kan een onwenselijke situatie optreden als deze functies in staat zijn een hogere prijs te betalen, en dus de landbouw wegdrücken omdat ze 'economisch sterker' blijken of als ze de vergunning van agrarische activiteiten tegenwerken.
8. Niet-agrarische bedrijven die gevestigd zijn in het landelijk gebied, maar voor de bedrijfsvoering zelf de omgevingskwaliteiten niet benutten of ondersteunen. Het betreft hier een veelheid van functies die zich vestigen in agrarische gebouwen en eventueel het bijhorende erf en de gronden. Het kan gaan om familiebedrijven die mogelijk agrarisch zijn begonnen, maar (op termijn) niet langer agrarisch gerelateerd zijn. Vaak gaat het om activiteiten die ook op een bedrijventerrein terecht kunnen. Voor de beweegredenen

waarom ze de verhuis niet maken, zijn er aanknopingspunten in de zeven onderscheiden vestigingsmotieven (zie 4.1).

Een aantal specifieke kenmerken van de gebieden die in de onderscheiden segmenten vallen, kan als volgt worden omschreven:

Tabel 7.3: segmentatie voor het agrarisch gebied

	1	2	3	4
Omgevingskwaliteit	Laag investeringsniveau	Laag investeringsniveau	Hoog investeringsniveau	Hoog investeringsniveau
Verwevenheid	Sterk	Beperkt	Sterk	Beperkt
Leefbaarheid	Primair gericht op agrarische productiemogelijkheden	Primair gericht op agrarische productiemogelijkheden	Agrarisch met aandacht voor nevengebruik (milieu)	Agrarisch met aandacht voor nevengebruik (milieu)
Materiaalgebruik gebouwen / beeldkwaliteit	Divers, functionele kwaliteit	Divers, functionele kwaliteit	Relatief hoogwaardiger en bijvoorbeeld per gebied eenduidigheid in materiaalgebruik	Relatief hoogwaardig
Indicatie voor type agrarische bedrijvigheid	Eerder intensief agrarisch met menging van andere functies	Eerder intensief agrarisch en relatief grootschalig	Agrarisch en relatief kleinschalig, gemengd met wonen, zorg, recreatie	Agrarisch en relatief kleinschalig

Vanzelfsprekend gaat het bij de hier voorgestelde segmentatie om een vierdeling die in de dagelijkse realiteit vele nuanceringen en tussenvormen kent. Figuur 7.4 geeft een beeld van mogelijke functies die binnen de betreffende segmenten kunnen vallen.

In de werksessie met landbouwexperts is geconstateerd dat er in beginsel geen negatieve benadering door de landbouwers is van niet-agrarische economische functies die zich in het agrarisch gebied (willen) vestigen. De essentiële vraag van de meeste landbouwexperts is echter: voorkomen dat de agrarische activiteiten zelf in het gedrang komen. Aanwezige beleidsmensen in de sessie waren genuanceerder en wezen toch op het belang van striktere handhaving. Verhoeve (2015) stelde bij beleidsmakers en bevoegde ambtenaren wisselende reacties vast op niet-agrarisch economische functies, gaande van zeer positief tot zeer negatief. Iedereen beaamt wel dat niet-agrarische activiteiten zorgen voor een vitaal platteland, mét economische return voor de landbouwsector. Een heldere segmentatie in het beleid voor het agrarisch gebied door het regionale niveau kan een kader scheppen voor het lokale beleid zodat weloverwogen keuzes worden gemaakt. Dan worden diverse vestigingsmilieus aangeboden en in stand gehouden, zowel voor agrarische als andere ondernemers.

Streekgebonden effecten

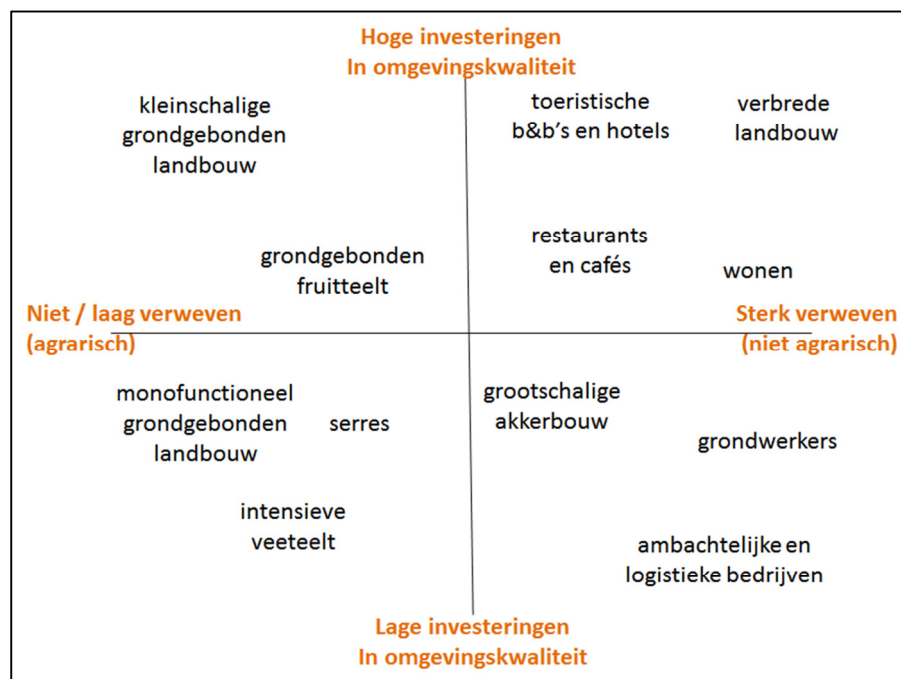
De precieze invulling van de segmentatie zal afhankelijk zijn van de locatie in Vlaanderen. Primdahl c.s. (2013) vonden dat landbouwregio's met een verschillend aandeel intensieve landbouwbedrijven zeer divers scoren op de combinatie van verstedelijkingsgraad (verwevenheid met niet-agrarische functies) en geschiktheid voor de hedendaagse landbouw. Dit doet vermoeden dat ook binnen Vlaanderen de situatie zeer verscheiden is.

Voorbeeld: beleidsmatige ontwikkelingsrichting

Een mogelijke ontwikkelingsrichting voor het type rechtsboven is het behoud van een aantrekkelijk landschap waarin toeristisch-recreatieve functies zijn verweven, en dat door de recreërende stedeling graag wordt bezocht. Er worden beperkingen gesteld aan schaalvergroting van agrarisch bouwblokken, terwijl een doorgroei naar verbrede agrarische bedrijvigheid wordt aangemoedigd. Omdat het hier vaak gebieden onder stedelijke druk betreft, is specifieke aandacht nodig voor het behoud van het agrarisch areaal. De vastgoedladder in gedachte houdend zal door onder andere 'vertuining' en 'verpaarding' het agrarisch gebruik immers onder druk komen te staan. Nieuwe gebruikers zullen zich bewust moeten zijn van de hinder die een agrarische bedrijfsvoering met zich mee kan brengen (bijvoorbeeld contractbenadering: Eubelius, 2014).

Enige differentiatie van het ruimtegebruik op basis van deze indeling komt feitelijk 'vanzelf' tot stand. Zo zal op locaties waar het landschap kleinschalig en aantrekkelijk is, eerder verbreding plaatsvinden. Aangezien in Vlaanderen overal verstedelijkte kernen liggen en de afstanden klein zijn, vindt het cliënteel voor de activiteiten deze locaties wel. Waar fysieke (en milieu-) ruimte beschikbaar is voor intensivering en/of het landschap grootschaliger is, zal eerder een trend van schaalvergroting bestaan. Verhoeve c.s. 2012 vonden duidelijke ruimtelijke verschillen binnen Vlaanderen in dichtheid van niet-agrarische bedrijvigheid in het landbouwgebied, hoewel het fenomeen overal voorkwam. Ze konden die verschillen echter niet eenvoudig verklaren door een voor de hand liggend lokaal kenmerk van de regio.

Figuur 7.4: Segmentatie naar mate van verweving en omgevingskwaliteit; type activiteiten die hier een goed vestigingsmilieu vinden



Kijkend naar de segmentatie en de samenhang met kenmerken van specifieke streken, kan het volgende worden opgemerkt:

- Bij de gebieden rechtsboven in het figuur gaat het bijvoorbeeld om streken in de nabijheid van de steden in de Vlaamse Ruit met landschappelijke kwaliteiten en met een groot bestaand (of potentieel) gebruik door recreërende stedelingen. Hier zal veelal sprake zijn van een menging van andersoortige economische activiteiten met het agrarisch gebruik, en zullen veel verbrede agrarische bedrijven voorkomen.

- De gebieden rechtsonder lijken hier wat op, maar hebben minder te maken met verstedelijkingsdruk en zijn dan ook in sterkere mate agrarisch. Het type landschap bepaalt toch in behoorlijke mate het agrarisch gebruik: leemplateaus voor akkerbouw, te heuvelachtig voor serres, als erfgoed beschermde kleinschalige perceelstructuur met KLE's remt rationalisatie van percelen.
- In de gebieden linksonder heeft al veel schaalvergroting plaatsgevonden, wat zich in het landschap toont vanwege grote gebruikspcelen, serres of stallen voor intensieve veeteelt. De mate van verweving is beperkt. Het landschap heeft hierdoor een functionele uitstraling, maar duidelijk als landbouwgebied.
- De gebieden linksboven zijn vergelijkbaar, maar kennen juist wel een sterkere mate van verweving. Behalve agrarisch gebruik is er sprake van allerlei soorten bedrijvigheid die niet direct agrarisch gerelateerd is (productiebedrijven, transport, enz.).

Figuur 7.5 plaatst (indicatief) een aantal agrarische streken in het diagram.

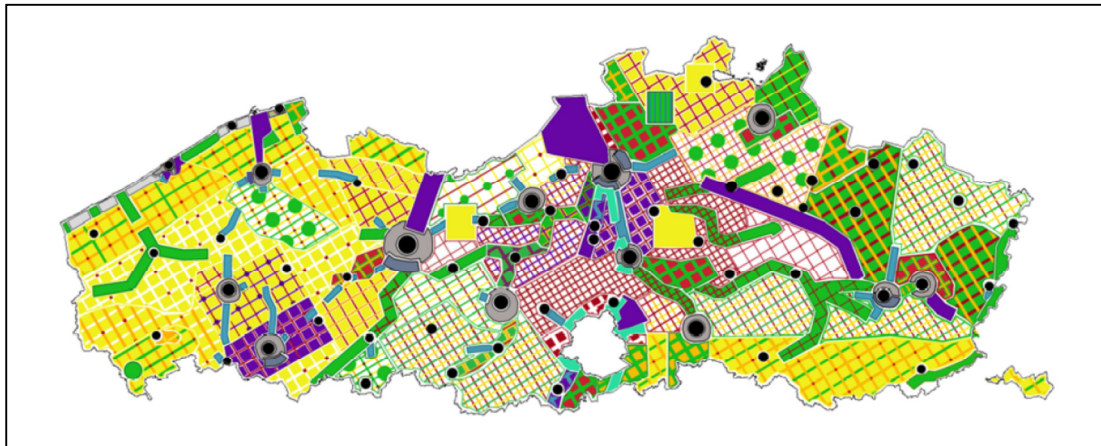
Figuur 7.5: segmentatie en Belgische landbouwstreken (indicatief)



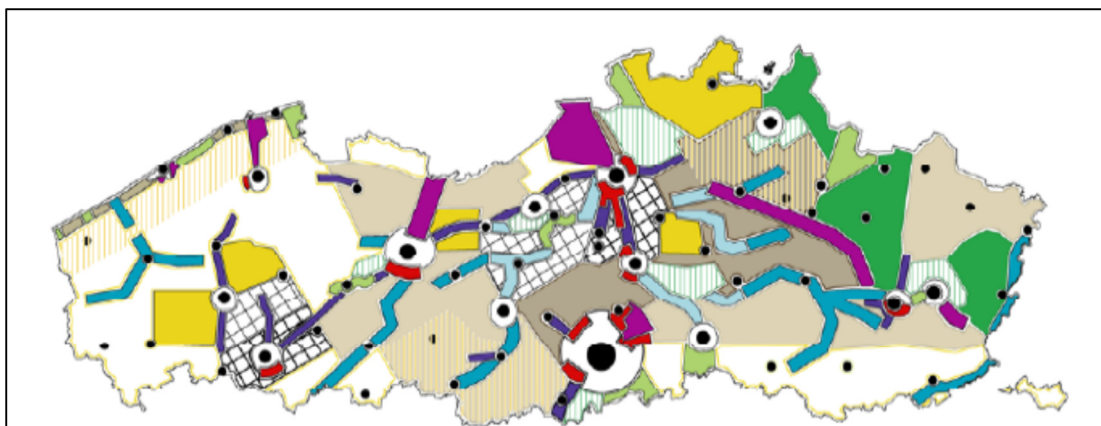
Verdere lokale / regionale specificatie noodzakelijk

Het is weinig zinvol om op Vlaams niveau deze segmentatie verder in te vullen. Eerder vormt dit een overkoepelend kaderplan waarbinnen op lokaal of bovenlokaal niveau een nadere afweging gemaakt kan worden. Immers, er is hier een sterke afhankelijkheid van de menging van functies, de mate van stedelijkheid en het type landschap. Verhoeve (2015) formuleert een oproep tot een verschuiving van een sectoraal naar een gebiedsgericht beleid, dat de multifunctionele invulling van het landelijk gebied onderkent. Een gebiedsgericht beleid legt per definitie de nadruk op een meer lokale focus, hoewel de ondersteuning daarvoor ook van het hogere niveau moet komen. Gemeentelijke of intercommunale en provinciale overheden hebben hier het best zicht op, en zijn dus het best in staat om maatwerk te leveren in specifieke situaties.

Figuur 7.6: morfologische vlekkenkaart met de vastgestelde gebiedsspecifieke functiecombinaties in Vlaanderen (Technum c.s., 2007)



Figuur 7.7: verwevingsrelevante deelgebieden in Vlaanderen (Technum c.s., 2007). De legenda betreft enkel de categorieën in buitengebieden.



kleur	deelgebied	kantoren			voorzieningen			kleinhandel			bedrijvigheid			recreatie			wonen			landbouw			natuur			voorbeelden
		snippers	raster	concentratie	snippers	raster	concentratie	snippers	raster	concentratie	snippers	raster	concentratie	snippers	raster	concentratie	snippers	raster	concentratie	snippers	raster	concentratie	snippers	raster	concentratie	
geel	Landbouwconcentratie			x						X	X		x	x		X	X		x	x		x	x		zuid-westen Roeselare	
wit	Laagdynamisch platteland			x		x			x				X	X		X			X	X		X	X		Droog-Haspengouw	
grijs	Dynamisch platteland			x		X	X	X					X	X		X			X	X		X	X		Oost-vlaanderen	
groen	Hoogdynamisch platteland			x		X	X	X					x	x		X			x			X			Zuiderkempen	
blauw	Natuurconcentratiegebied			X	X	x	x	X					X	X		X			x			X	X		noord-oosten Turnhout	

Het 'type landschap' is vermoedelijk de belangrijkste factor bij het bepalen van welke economische activiteiten hier kunnen plaatsvinden. In een studie naar verweving in Vlaanderen (Technum c.s., 2007) werd op basis van de integratie van morfologische kaartlagen en verwevingskenmerkenkaarten een kaart op Vlaams niveau gemaakt van verwevingsrelevante deelgebieden (figuur 7.6 – 7.7). Deze kaart is zeer bruikbaar als aanknopingspunt voor de voorgestelde segmentatie. Dit omdat ze niet alleen het agrarisch gebied beschouwt, maar net ook de doorsnijding en begrenzing door stedelijk gebied, natuurgebied en verstedelijkt gebied meeneemt. Zelfs binnen een 'homogeen' deelgebied op deze kaart zal op lokaal niveau nog een verdere differentiatie gewenst zijn, zoals ook duidelijk blijkt uit de achterliggende patronen op de morfologische vlekkenkaart. Bijvoorbeeld een steenweg met aangrenzende bebouwing doorheen het agrarisch gebied zal een ander vestigingsmilieu bieden dan het achterliggend kleinschalige heuvellandschap met recreatieve fietsroutes.

8 STURINGSINSTRUMENTARIUM

8.1 Meer aandacht voor verweven locaties en agrarisch gebied noodzakelijk

In de voorafgaande hoofdstukken is nagegaan wat zich afspeelt rond vestigingsplaatsgedrag van bedrijven, wat de ontwikkelingen daarin zijn en wat dat zou kunnen betekenen voor een segmentatie van werklocaties. Daarbij is bovendien rekening te houden met maatschappelijke ontwikkelingen. Deze analyse heeft geleid tot de conclusie dat een segmentatie is sterke mate zou moeten berusten op de mate van verwevenheid, aangevuld met het aspect van ruimtelijke kwaliteit. Deze vaststelling geldt voor industriegebieden en stedelijke gebieden. Die ruimtelijke kwaliteit heeft vaak een sterk subjectief element in zich, maar wordt nooit zo scherp gedefinieerd als op het ogenblik van ontwikkeling en uitgifte van een nieuw bedrijventerrein (officiële werklocatie). Het blijkt echter steeds moeilijk om dat kwaliteitsniveau bij gebruik en veroudering van een bedrijventerrein aan te houden. Daarom vertalen we ruimtelijke kwaliteit in termen van het benodigde investeringsniveau om een bepaald kwaliteitsniveau door de jaren heen te kunnen handhaven. Met de zo opgestelde segmentatie ontstaat een gevarieerd aanbod waardoor in de bebouwde omgeving een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan:

- aanhouden van werklocaties in stedelijke gebieden;
- meer verweving;
- minder automobilititeit;
- verbeterde omgevingskwaliteit.

Daarnaast is in deze studie het agrarisch gebied apart beschreven. Vanuit de vaststelling van een grote verscheidenheid aan niet-agrarische economische activiteiten, die kan en moet samengaan met agrarische activiteiten en de omgevingskwaliteiten van het platteland, is het wenselijk om meer richting te geven aan welke activiteit op welke locatie is toegestaan.

Daaraan kan een segmentatie ondersteunend zijn.

Wanneer gradaties in verweving en investeringen in ruimtelijke kwaliteit het onderscheidend kenmerk worden, komt de vraag naar voor hoe we deze variatie aan gebieden actief kunnen aanbieden aan de ondernemers, en over langere termijn handhaven. De traditionele economische actoren en ontwikkelaars, zoals gemeenten, intercommunales en projectontwikkelaars kunnen immers ieder slechts een deel van de taken opvangen. Meer algemeen roept een en ander de vraag op hoe beleidsmatig met segmentatie kan worden omgegaan. Of ook het instrumentarium voor handen is om er mee te kunnen werken. In dit hoofdstuk gaan we daar nader op in. Daarbij is het niet de bedoeling een catalogus van instrumenten te presenteren. Het gaat er eerder om een op de toekomst gerichte beleidsvisie te verkennen. Allereerst wordt ingegaan op het instrumentarium en ten tweede worden een aantal richtingen aangegeven voor een te volgen werkwijze bij de toepassing van de beoogde segmentatie.

8.2 Het juridische RO instrumentarium is beschikbaar, maar

Voor de sturing leent zich eerst en vooral het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium. Vanuit hogere niveaus (gewest, provincie) kunnen richtlijnen worden gegeven, bijvoorbeeld ten aanzien van de te hanteren segmentatie. De huidige typevoorschriften en bijbehorende richtlijnen worden geïmplementeerd in het Ruimtelijk UitvoeringsPlan (RUP), dat zijn argumentatie moet vinden in het Gemeentelijke Ruimtelijke Structuurplan (GRS). Op dit niveau kunnen de werklocaties goed worden beschreven en kan de te hanteren segmentatie

uit de doeken worden gedaan en concreet gebiedsgericht worden toegepast. Een RUP kan in een gebied de toe te laten bedrijvigheid omschrijven en in de verordenende voorschriften kunnen bijvoorbeeld richtlijnen voor de beoogde omgevingskwaliteit worden gegeven. Dit geheel wordt vervolledigd door de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning (die straks beide opgaan in de omgevingsvergunning).

Voor de RUPs bieden veel mogelijkheden. Deze kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om te voorkomen dat een industriële site, die wordt verlaten door een bedrijf, te snel wordt omgezet naar een woonfunctie. Voor de betreffende ondernemer / eigenaar wellicht financieel aantrekkelijk, maar vanuit oogpunt van verweving niet. Er hoeft ook niet in alle gevallen een soortgelijk bedrijf voor terug te komen. Een cluster van kleinschalige bedrijvigheid of een gemengde woon-werklocatie kan een goede nieuwe invullingsmogelijkheid zijn.

Minder relevant in het kader van een op te stellen gemeente-dekkende segmentatie van werklocaties zijn instrumenten die vooral gerelateerd zijn aan het grond- en pandenbeleid. Deze instrumenten zijn wel goed in te zetten bij het beheer van locaties. Denk daarbij aan onteigening, terugkooprecht, leegstands- of activeringsheffingen en voorkooprecht. Sommige van deze instrumenten kunnen ook zeer behulpzaam zijn bij het behouden van werkfuncties op verweven locaties (waarbij de RUPs dan de kaders moeten bieden).

Dit geheel overziend kan worden geconcludeerd dat het juridisch RO instrumentarium in principe aanwezig is om een goede segmentatie van werklocaties in een gemeente door te voeren. Bedrijven die op zoek zijn naar een (nieuwe) locatie kunnen op geschiktheid worden getoetst door in ruimtelijke plannen duidelijke toetsingscriteria op te nemen die corresponderen met de kenmerken uit de voorafgaande schema's van segmentaties. Met het oog op het belang van omgevingskwaliteit in de segmentatie voor monofunctionele werklocaties (bedrijventerreinen; kantoorgebieden) is het echter wel aan te bevelen beeldkwaliteitplannen een juridische basis te geven door deze (waar relevant) te koppelen aan een RUP. Een beeldkwaliteitplan impliceert vervolgens feitelijk weer dat er ook concrete ideeën moeten bestaan over beheer en onderhoud om het beoogde kwaliteitsniveau door de jaren heen te kunnen behouden.

Naast de hier genoemde instrumenten zijn er ook andere, niet juridische (RO) instrumenten die kunnen worden ingezet om een segmentatiebeleid tot uitvoering te brengen. In bijlage 4 wordt hiervan een beeld gegeven.

De conclusie dat het RO instrumentarium voor handen is, roept echter twee vragen op. De eerste vraag luidt waarom de segmentatie dan toch niet van de grond is gekomen als het instrumentarium om dit te sturen voor handen is. En ten tweede moet de vraag worden gesteld of de verschillende ontwikkelingen op het gebied van maatschappij, economie en planning niet tot een aanpassing van het beleid nopen. De laatste vraag lijkt te duiden op een noodzakelijke omslag in het beleid. Maar allereerst de vraag waarom de segmentatie uit het RSV in de praktijk nauwelijks is gebruikt. In het kader van deze studie is geen gericht onderzoek gedaan naar die mogelijke oorzaken. We hebben wel gesteld, op grond van opgedane ervaringen, dat gemeenten niet snel geneigd zijn om een ondernemer die op zoek is naar een (nieuwe) vestigingsplaats "nee" te verkopen, zeker niet als er veel werkgelegenheid mee gemoeid is. Het specifiek aflijnen van doelgroepen voor bepaalde werklocaties kan dan belemmerend werken. Maar, zoals eerder al beschreven, dat is dan wel erg sterk vanuit de eigen, lokale economie gedacht, terwijl een regionaal kader hier gewenst is. Gemeenten hadden kunnen kiezen voor duidelijke product-markt combinaties en hadden

een daarop afgestemd toelatingsbeleid kunnen voeren, maar hebben daar niet voor gekozen. Financieringsmechanismen, grondexploitaties en gemeentelijke inkomsten uit belastingen zijn verklarende factoren. En deze factoren hebben er toe bijgedragen dat een regionale afstemming over de verschillende in de markt te zetten typen werklocaties in geen enkele regio goed van de grond is gekomen, met mogelijk een aanzet tot verbetering door intercommunales in West-Vlaanderen

Het lijkt er dus op dat een goede voorlichting, regionale samenwerking en afstemming en een striktere controle door hogere overheden aan de orde zijn om de segmentatie nu wel concreet vorm te geven.

8.3 Een beleidsomslag is noodzakelijk

In het ideale geval zal in het nieuwe BRV sprake moeten zijn van een beleidsomslag. Alle lichten staan op groen om los te komen van de door CIAM 4 bepleite functiescheiding waarop de Vlaamse milieuregelgeving zich zeer sterk heeft geënt (inclusief sociale segregatie). De huidige typevoorschriften en de ideologische scheiding van functies moeten grondig worden aangepast gegeven de veranderde en veranderende omstandigheden. Bijvoorbeeld de sterk verminderde impact van zeer veel bedrijfssectoren op de omgeving (lawaai, emissies, veiligheid). Er is bovendien nood aan een mentaliteitswijziging gericht op het samengaan van verschillende activiteiten, zowel in de ruimte als in de tijd. Maar op dit moment is er nog steeds een trend bij een deel van de ondernemers van bedrijven zonder verkeer aantrekkende werking, zonder zware milieubelasting en van een goed aanvaardbare schaal om toch naar een monofunctioneel bedrijventerrein of monofunctionele kantorenlocatie te willen verhuizen. Overal zijn nog harde overgangen tussen monofunctionele werklocaties enerzijds en anderzijds woonwijken, natuur en landschap. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat een groot deel van de bedrijvigheid al verweven is, maar het is zaak dit ook zo te houden.

Hoewel terugkijkend kan worden gesteld dat het RO instrumentarium in principe voor handen was om zinvolle segmentaties door te voeren, moet met het oog op de toekomst een ander beleidskader worden gehanteerd en zullen andere en nieuwe instrumenten moeten worden ingezet. Enkele (voorlopige) vaststellingen:

- Het huidig instrumentarium leent zich goed voor de sturing rondom monofunctionele werklocaties. De complexiteit van verweven werklocaties vraagt om aanvullend, toegesneden instrumentarium.
- Daarbij is het gewenst niet alleen te kijken naar het RO instrumentarium, maar moet worden gezien welke combinaties met instrumenten van andere beleidsvelden kunnen worden gemaakt om beleidsdoelstellingen te bereiken.
- Het gaat niet alleen om de beschikbaarheid van een (rigide) beleidsinstrumentarium, maar ook om een instrumentarium dat stimulerend werkt.
- Op de toekomst gericht instrumentarium moet worden gekenmerkt door flexibiliteit en snelheid.
- Bij vernieuwende ontwikkelingen is het denkbaar dat in meer of mindere mate los kan worden gekomen van een rigide beleid en dito instrumentarium. In dat geval wordt vooral de vraag relevant of het proces om te komen tot een gebiedsvisie zorgvuldig is doorlopen. Richtinggevende kaders, flexibiliteit en gebiedsmanagement zijn dan relevante termen.

In het licht van het voorgaande is de discussie over de invulling van de omgevingsvergunning alleszins relevant. Gaat dit instrument meer flexibiliteit bieden?

Opgemerkt kan worden dat de wereld niet stil staat: op tal van plekken wordt al gezocht naar andere invullingen en samenwerkingsvormen. Experimenten moeten worden gestimuleerd. Daarbij moeten bedrijven, vastgoedpartijen en gemeenten met elkaar gezamenlijk de handschoen oppakken. Van die experimenten kan veel worden geleerd. Wellicht dat een voorbeeldencatalogoog een functie kan vervullen in de beoogde omslag in het denken.

8.4 Noodzaak van gebiedsvisies

Het laatste punt wijst ook in de richting van een duidelijke visie op de verschillende typen werklocaties. Die gebiedsvisies en mogelijk ook het gevoerde proces ernaartoe, zouden een bepaald statuut moeten krijgen. Op hogere beleidsniveaus kunnen de lijnen worden uitgezet, maar de uitvoering moet op lokaal niveau plaatsvinden. Die lokale uitvoering kan echter niet zonder regionale afstemming (zie hierna).

Aandachtspunten hierbij zijn de volgende:

- De nadruk op herstructurering van bestaand gebied.
- De mate van verwevenheid in een gebied.
- De noodzaak van regionale afstemming om het aanbieden van concurrentiële locaties in hetzelfde segment tegen te gaan.
- De noodzaak van een goed management van werklocaties om het beoogde investeringsniveau vast te kunnen houden (en dat is meer dan het reguliere beheer).

We gaan op deze punten nader in.

De nadruk op herstructurering van bestaand gebied

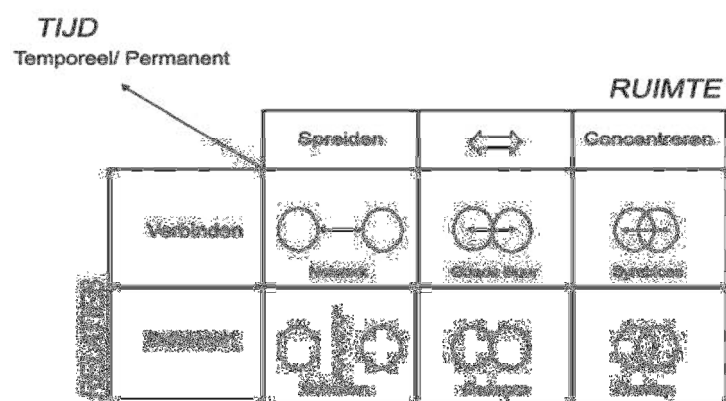
Van grote betekenis is verder het gegeven dat in de komende decennia de nadruk niet zal liggen op nieuwe locaties en nieuwe uitleggebieden. De aandacht verschuift naar het bestaand bebouwd gebied waar tal van revitaliserings- en transformatieprocessen aan de orde zullen zijn om deze gebieden te laten voldoen aan de eisen van deze (en de komende) tijd. Grofweg kunnen daarbij twee processen worden onderscheiden. Eén waarbij abrupt wordt ingegrepen (sloop gevolgd door nieuwbouw) en één waarbij meer langs de lijn van een geleidelijke herstructurering wordt gewerkt (organisch).

Door de focus op bestaande gebieden neemt de complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingen sterk toe. Vandaar ook het eerdere pleidooi voor onder meer flexibiliteit, (niet-receptgewijze) procesaanpak, snelheid en nieuw instrumentarium. Het ontwikkelen en verbeelden van collectieve leertrajecten en interessante voorbeelden maken hier deel van uit.

De mate van verwevenheid in een gebied

Van elke werklocatie, monofunctioneel of verweven, moet duidelijk zijn wat de huidige situatie is, maar moet ook duidelijk zijn welke toekomstige ontwikkeling gewenst is. Een eerdere studie naar verwevenheid kan de helpende hand bieden bij het vaststellen van aard en mate van verwevenheid in de verschillende te onderscheiden werklocaties (Technum c.s., 2007). Op basis van de dimensies Relaties (scheiden versus verbinden) en Ruimte (spreiden versus concentreren) kunnen zes vormen van verwevenheid worden onderscheiden. Wordt dit eventueel nog verder gecombineerd met de mogelijkheid om de ruimte in de tijd permanent (afwisselend ruimtegebruik) of tijdelijk (geen afwisselend ruimtegebruik) te gebruiken, dan kunnen twaalf verwevingstypes worden onderscheiden (figuur 8.1).

Figuur 8.1: verwevingstypes (Technum c.s., 2007)



De noodzaak van regionale afstemming

Omdat een gemeente vaak niet alle typen van werklocaties kan aanbieden, omdat gemeenten voor bepaalde, overeenkomstige locatietypes met elkaar in concurrentie zijn en omdat het zoekgebied van zich vestigende of verplaatsende ondernemers het schaalniveau van een gemeente te boven gaat, kan niet worden ontkomen aan een vorm van afstemming tussen gemeenten. Een bovenlokale aanpak in de vorm van regio- of gebiedsmanagement is aan de orde. Woon-werk verkeerspatronen en bedrijfsverplaatsingen kunnen een indicatie geven van de omvang van een dergelijke samenhangende regio. Daarbij ontstaat het probleem van de aansturing, want op dat schaalniveau is een bepaalde beleidsautoriteit niet altijd voor handen. Het is ook de vraag of een formeel orgaan noodzakelijk is en of niet kan worden volstaan met een informeel samenwerkingsverband. Voor de deelnemende gemeenten moet dan wel duidelijk zijn wat de voordelen zijn. Die voordelen lijken evident, maar vragen ongetwijfeld bij menig bestuurder een omslag in het denken. Vermoedelijk moeten ook de afspraken die gemaakt worden in een informele samenwerking vroeg of laat worden vastgelegd in een contract of een convenant.

Als belangrijkste voordelen van een regionale afstemming en samenwerking kunnen worden genoemd:

1. Een breed, gevarieerd aanbod. Niet elke gemeente kan immers alle verschillende gewenste typen werklocaties aanbieden. In het verlengde hiervan is het goed voorstelbaar dat gemeenten ook de promotie en acquisitie gezamenlijk gaan opzetten en uitvoeren en zo efficiënter gaan opereren.
2. Een goede afstemming tussen vraag en aanbod mogelijk, zodat niet onnodig veel werklocaties tegelijk worden ontwikkeld, door een lange termijn planning op te maken om toekomstige noden te kunnen opvangen. Door een dergelijke planning worden vervolgens weer financiële risico's bij de ontwikkeling van locaties voorkómen.
3. Afspraken tussen gemeenten om door een getemporeerde ontwikkeling van werklocaties een zekere druk op de markt te bereiken zodat zorgvuldiger met de ruimte wordt omgegaan en beter wordt gekeken naar de hergebruiksmogelijkheden van bestaande locaties.
4. Een ruimtelijke concentratie van bedrijventerreinen wordt mogelijk en dat biedt (door de schaalgrootte) kansen voor een goede openbaar vervoer ontsluiting en andere voorzieningen.
5. Het afstemmen van de grondprijzen in een regio langs de lijn van prijs-kwaliteitverhoudingen. Daarmee wordt ook voorkomen dat ondernemers tijdens de onderhandelingen gemeenten tegen elkaar uitspelen.

6. Verevening: verliezen op het ene project kunnen worden gecompenseerd met de winsten op een ander project in de regio. Samenwerking op financieel vlak is echter zo'n beetje het aller moeilijkste voor gemeenten.

Het management van werklocaties

Als wordt gesproken over het handhaven van omgevingskwaliteit komt park- of bedrijventerreinmanagement in beeld. Een dergelijk management is de vorm van een publiek-private samenwerking is echter lastig. De taken zijn immers al verdeeld. De overheid is verantwoordelijk voor de publieke ruimte en de ondernemers dragen zorg voor hun kavel en gebouwen. Dat dit uit Engeland afkomstige concept daar wel werkt komt omdat op de terreinen, waar het wordt toegepast, maar één eigenaar is en de gevestigde ondernemingen hun bedrijfsruimte huren. Daarentegen hebben we in de Vlaamse situatie te maken met kopers en dus met een zeer versnipperde eigendom. In de praktijk beperkt het parkmanagement zich daardoor vaak tot het door de ondernemers gezamenlijk inkopen van allerlei diensten en het opzetten van gezamenlijk gebruikte voorzieningen voor werknemers of bedrijven. Kortom, parkmanagement mag best kritisch tegen het licht worden gehouden. Het kunnen oprichten van een Bedrijven InvesteringsZone (Nederland, Engeland) biedt wellicht meer mogelijkheden, maar vraagt om een wettelijk kader.

Bedrijveninvesteringszones (BIZ)

Op veel werk- en winkelgebieden willen ondernemers gezamenlijk investeren om de omgeving veiliger of aantrekkelijker te maken. Het ontbreekt echter vaak aan de benodigde financiering, een evenwichtige verdeling van de kosten en goede afspraken met de gemeente. Oprichting van een Bedrijven Investeringszone (BIZ) kan dan een oplossing bieden.

Een Bedrijven Investeringszone of Business Improvement District (BID) is een werk- of winkelgebied, waarbinnen ondernemers gezamenlijk investeren in activiteiten in de openbare ruimte. Alle ondernemers betalen mee aan een gemeentelijke heffing om activiteiten mee te financieren. De activiteiten kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op:

- veiligheid: extra toezicht, verlichting, hekwerken of camerabewaking;
- bereikbaarheid: bewegwijzering en verkeersvoorzieningen;
- aantrekkelijkheid: schoonmaak, onderhoud, groenvoorziening, promotie en evenementen. /li>

De verwachte resultaten zijn:

- minder kosten door gezamenlijke inkoop van diensten;
- meer omzet door meer bezoekers;
- het gebied wordt aantrekkelijker en veiliger.

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overvallen-straatroof-en-inbraak/inhoud/bedrijveninvesteringszone>

8.5 Segmentatie van werklocaties

De genoemde verschuiving van de aandacht naar bestaande bebouwde gebieden heeft ook gevolgen voor de reikwijdte en de mogelijkheden om de hier voorgestelde segmentatie toe te passen. Het belang van een segmentatie verandert daardoor niet, maar het is uiteraard moeilijker een bepaalde product-markt combinatie in de bestaande bebouwde structuur door te voeren, dan in een 'greenfield'-ontwikkeling. In veel gevallen zal men daarom in eerste instantie dicht in de buurt blijven van een bestaande situatie en in het geval van een gewenste verandering streven naar een organisch verlopend proces (Albertkanaal Antwerpen). Alleen in het geval van een radicale herstructurering, een transformatie, komen de zaken anders te liggen. Typische voorbeelden zijn grote historische bedrijfslocaties die door vertrek van de grote speler vrijkomen (Ford Genk, Renault Vilvoorde).

Hoe dan ook: een visie op de gewenste ontwikkeling van de ene werklocatie kan moeilijk tot stand komen als niet ook naar de rest van het aanbod aan werklocaties wordt gekeken. Een integrale visie op de gewenste profilering van de verschillende typen werklocaties is noodzakelijk. Een dergelijke integrale visie maakt duidelijk waar overheden in een regio bepaalde typen van economische activiteiten wil situeren, welke mate van verweving daarbij mogelijk is en welke herstructureringsopgaven er liggen om die profilering te realiseren. De consequentie is dat het bestempelen van een gebied tot een bepaald segment ook moet leiden tot het kritisch bezien van de omgevingskwaliteiten van dat gebied en de gemaakte afspraken in regionaal verband. Kan de betreffende locatie (het 'product') voldoen aan de eisen van de beoogde doelgroep (de 'markt')? Past het in de regionale opgave, m.a.w. zijn andere locaties in een integrale afweging geschikter voor de beoogde combinatie? Een belangrijk aandachtspunt blijft de waarde van grond en vastgoed. Speculatie kan ongewenste ontwikkelingen in de hand werken. Een lokale overheid kan, als zij geen eigenaar is van de betreffende grond / gebouwen, weinig directe invloed uitoefenen. Daarom lijkt zelfs een goed uitgewerkt RUP vandaag vooral een sturingsinstrument om bepaalde ontwikkelingen onmogelijk te maken. Daarnaast zijn er ook de vergunningen, zoals de milieuvergunning, die kunnen worden ingezet en die vandaag ook in de restrictieve sfeer blijven. Omgekeerd wordt waarschijnlijk te weinig restrictief gewerkt bij het toelatingsbeleid van monofunctionele werklocaties. Dat laatste is nochtans noodzakelijk om segmentatie serieus vorm te geven. .

Een uitwerking van het segmentatiebeleid voor werklocaties (monofunctioneel, of in sterke of geringe mate verweven) gaat dan uit van:

- duidelijke, strategische beleidsdoelstellingen als vertrekpunt;
- een inventarisatie van min of meer homogene deelgebieden (welke typen van bedrijvigheid; welke gebiedskenmerken);
- het beoordelen van die werklocaties: vaststellen wat het huidige segment is dat bediend kan worden en vaststellen of dat met het oog op toekomstige ontwikkelingen ook het juiste profiel is. Daarbij is rekening te houden met trends, maar vooral met verwachtingen ten aanzien van de marktontwikkelingen in het betreffende segment (overaanbod moeten worden voorkomen; hier komt opnieuw het belang van regionale afstemming in beeld);
- het vaststellen van de ontwikkelingsrichting als er een discrepantie is tussen het huidige profiel en het gewenst profiel. Aangegeven moet dan worden hoe die herstructurering bereikt kan worden (instrumentarium, financiën, enzovoorts);
- bijzondere aandacht voor de partners in het proces, het collectief leertraject en het maken van bewuste keuzes en beslissingen;
- het opstellen van een (regionale) lange termijn planning per segment (product-markt-combinatie) en het loslaten van een uniforme 'ijzeren voorraad' op regionale schaal.

Keren we terug naar de eerder opgeworpen vragen in hoofdstuk 1, dan kunnen deze bondig als volgt worden beantwoord:

Hoe is tot op vandaag omgegaan met de segmentatie van bedrijventerreinen? Welke indelingen zijn of worden gehanteerd en hoe wordt daar in de praktijk mee omgegaan? Sluiten gehanteerde indelingen in voldoende mate aan op de (veranderende) wensen en eisen vanuit het bedrijfsleven?

Kijken we naar het toepassen van de in het RSV beoogde segmentatie, dan moet worden vastgesteld dat dit slechts in beperkte mate gebeurt. Dat geldt zowel voor gemeenten als provincies. Het lijkt er op dat overheden zich beperken tot een onderscheid in enerzijds gemengde en regionale bedrijventerreinen en anderzijds lokale bedrijventerreinen. Een in onze ogen weinig praktisch toepasbaar onderscheid. Daarnaast is de terminologie uit het RSV voor bepaalde typen terreinen overgenomen als men koos voor een duidelijke profilering van een terrein richting de markt of omwille van de afzetmarkt (clustering autoverkoop in Roeselare) en vanuit zuinig gebruik van plaatsen met een specifieke bereikbaarheid of infrastructuur (optimale benutting van de investering van kadeinfrastructuur (Albertkanaal) of diepzeetoegang (zeehavens), nabijheid aanbod verse groenten (Sint-Katelijne-Waver,...)).

De indeling, differentiatie van bedrijventerreinen, in het RSV was sterk vanuit 'aanboddenken' opgezet. Door een ruim aanbod van gronden voor bedrijventerreinen moest de economie van gemeenten en regio's worden gestimuleerd. Dat heeft geleid tot een overaanbod aan bedrijventerreinen (al spelen hier ook regionale verschillen). Bij vraaggericht denken daarentegen worden de behoeften van de ondernemer centraal gesteld. Dat betekent dat in veel sterkere mate moeten worden gelet op de vraag vanuit verschillende doelgroepen op de markt. Die vraagzijde moet bepalend zijn een te hanteren segmentatie van bedrijfslocaties die wel kan werken. Gezien onderzoeksresultaten van de afgelopen jaren lijkt het aspect ruimtelijke kwaliteit te moeten worden meegenomen. Dit weerspiegelt het zwaardere gewicht dat daar vandaag aan gegeven wordt vanuit maatschappelijk perspectief. Er is veel kritiek op de uitstraling van bedrijventerreinen en soms ook de ruimtelijke inpassing ervan.

Bij het opstellen van een nieuwe segmentatie moet er rekening mee gehouden worden dat er in de komende jaren, zo niet decennia, niet veel werklocaties meer nieuw zullen worden ontwikkeld. Dat geldt zeker voor de monofunctionele bedrijfslocaties, de bedrijventerreinen op greenfields. Dat vraagt van een nieuw op te stellen segmentatie dat deze evengoed toepasbaar is op bestaande en nieuw te ontwikkelen binnenstedelijke bedrijfslocaties.

Aan welke concepten voor segmentatie kan worden gedacht vanuit de vragen van het bedrijfsleven én rekening houdend met maatschappelijke wensen (duurzaamheid, beperken milieubelasting, kosten)?

Gegeven een aantal op te stellen afwegingscriteria (economisch en ruimtelijk): welke segmentatie lijkt te kunnen worden aanbevolen? Sluit dit aan bij de vragen van het bedrijfsleven?

Voor een segmentatie van werklocaties moet in de eerste plaats vanuit ruimtelijke aspecten worden gedacht. Belangrijke vestigingsplaatsaspecten, die kunnen worden meegenomen in een segmentatie, zijn: bereikbaarheid, omgevingskwaliteit en verweving. Bereikbaarheid is

voor bedrijven van het grootste belang, al kan dit heel divers worden ingevuld. De opkomst van de netwerkeconomie heeft het bereikbaarheidsaspect alleen nog maar in belang doen toenemen, al komen tegenwoordig een groter aantal modi in aanmerking.

Verder laat onderzoek zien dat een deel van de ondernemers meer belang is gaan hechten aan de representativiteit van gebouwen en omgeving. Dat heeft deels te maken met een veranderende economie met veel meer dienstverlenende bedrijven en functies. Ook binnen bijvoorbeeld de productie is het aandeel dienstverlenende functies sterk toegenomen. Deze ontwikkeling, maar ook de toegenomen aandacht voor het imago, heeft er toe geleid dat een deel van de ondernemers nadrukkelijk is gaan kijken naar ruimtelijke kwaliteit.

Vanuit beleid en maatschappij wordt veel waarde gehecht aan een verwevenheid van functies, op voorwaarde dat dit de leefomgeving niet verstoort. Het grootste deel van de bedrijvigheid is nog steeds buiten de formele locaties te vinden. Maar het gevaar bestaat, onder meer veroorzaakt door prijsmechanismen, dat te veel bedrijven onnodig naar formele, uniforme werklocaties verhuizen, vooral bedrijventerreinen. Daarmee gaat dynamiek in verweefbare gebieden verloren. Tegelijkertijd zien we dat nieuwe werkvormen (de groei van zelfstandigen; Het Nieuwe Werken) een nieuwe dynamiek veroorzaken en leiden tot een sterke belangstelling vanuit deze groep voor werklocaties die worden gekenmerkt door een sterke verwevenheid.

Bereikbaarheid, omgevingskwaliteit en verweving zijn als basis genomen voor drie mogelijke segmentaties. Daaraan is toegevoegd de wens tot verminderde regelgeving. Dat heeft geleid tot drie alternatieve segmentaties die in dit project nader zijn getoetst op wenselijkheid en bruikbaarheid:

- hou het simpel (vooral gericht op beperken van regelgeving);
- omgevingskwaliteit en verwevenheid, voor respectievelijk uniforme werklocaties (bedrijventerreinen, kantoreengebieden) en de (potentieel) verweven gebieden;
- bereikbaarheid (mede in relatie tot mobiliteit).

De drie alternatieve segmentaties zijn samen met de stuurgroep en andere experts bediscussieerd en getoetst op onderstaande criteria:

- Markt: werkt dit, geredeneerd vanuit ondernemersperspectief?
- Planologisch juridisch: is het planologisch / juridisch te organiseren?
- Eenvoudig: is het gemakkelijk uit te leggen?
- Maatschappelijk: sluit het aan bij wensen en eisen van de maatschappij?
- Flexibel: is het aanpasbaar bij veranderende eisen op de langere termijn?

Geconcludeerd is dat het ideaal van één doorlopende segmentatie voor alle drie onderscheiden omgevingen (bedrijventerreinen/kantoorgebieden, verweven stedelijke gebieden, agrarisch gebied) niet haalbaar is. Daarvoor verschillen deze gebieden toch te veel van elkaar. Mogelijkerwijs dat een diepgaande studie op dit punt tot andere resultaten had kunnen leiden, maar anderzijds kan worden vastgesteld dat er bij de bevoorrechte partners een aarzeling valt waar te nemen om deze gebieden als een continuüm te beschouwen.

Voor monofunctionele werklocaties, in het bijzonder bedrijventerreinen, kan een segmentatie op basis van verschillen in de mate van geboden omgevingskwaliteit goed werken. In het stedelijk gebied buiten de bedrijventerrein/kantoorgebieden gelden verschillen in de mate van verwevenheid als basis voor de segmentatie. Voor het agrarisch gebied wordt de segmentatie eveneens gebaseerd op verschillen in omgevingskwaliteit en de mate van verweving.

Toetsing van de voorgestelde segmentatie onder ondernemers maakte geen onderdeel uit van dit project. We veronderstellen echter dat door het beperkte aantal segmenten (en de ruimte die dat biedt), met de aandacht voor de variaties in ruimtelijke kwaliteit en de mate van verweving (wat ook iets zegt over de inpassingsmogelijkheden van bedrijven) kan worden aangesloten bij de verwachtingen van ondernemers, zoals die ook te destilleren zijn uit studies naar vestigingsplaatsvoorkeuren. Ook de (beperkte) bevraging van ondernemers in het kader van dit onderzoek lijkt er op te duiden dat deze segmentatie 'vraaggericht' mag worden genoemd. Daarenboven haken zowel ruimtelijke kwaliteit als de verwevenheid goed in op wensen die vanuit de maatschappij leven.

De gedachtevorming rondom een nieuwe segmentatie heeft tot twee gewijzigde gezichtspunten geleid:

1. het onderscheid tussen formeel en informeel moet worden losgelaten;
2. in plaats van te spreken van ruimtelijke kwaliteit kan beter worden gekozen voor de term investeringsniveau voor omgevingskwaliteit.

Ad. 1: onderscheid formeel – informeel

In het streven naar meer verwevenheid, in lijn met RSV 2011 en het Groenboek (2012), moet het onderscheid formeel – informeel niet langer worden gebruikt, want anders komen we steeds terug op een functiescheiding. Verweving komt niet enkel intrinsiek aan bod bij de informele locaties, maar het wordt ook steeds meer gevraagd op de formele. Daarom kiezen we hier voor een continuüm van locatietypes, dat vertrekt vanuit de verschillende verwevingstypes.

Ad 2: investeringsniveau voor omgevingskwaliteit

Aangezien ruimtelijke kwaliteit een intersubjectief begrip is, is er hier voor gekozen om uit te gaan van de behoefte aan / de omvang van investeringen om een bepaalde werklocatie op het initiële, bij uitgifte bedoelde kwaliteitsniveau te houden. Daarvoor wordt de term investeringsniveau voor omgevingskwaliteit geïntroduceerd.

Gegeven de voorgestelde segmentatie:

- *Wat zijn per onderscheiden locatietype de belangrijkste inrichtingsaspecten?*
- *Wat is voor elk van de onderscheiden locatietypes de beste ruimtelijke situering, rekening houdend met onder meer milieu, inpassing en mobiliteit?*

De te onderscheiden segmenten voor de drie onderscheiden omgevingen laten zich aan de hand van een aantal kenmerken goed typeren. Denk daarbij aan zaken als de uitstraling van gebouwen en omgeving, leefbaarheid, milieubelasting, bereikbaarheidsaspecten en een indicatie van het type bedrijvigheid dat zich door het betreffende segment aangetrokken kan voelen. Bij bedrijventerreinen en kantoorgebieden zijn ook aspecten als groenvoorziening, buitenaanleg, buitenopslag en materiaalgebruik relevant. Voor een overzicht van de kenmerken verwijzen we naar de tabellen in hoofdstuk 7. Gebieden en omstandigheden verschillen veel van elkaar, de gewenste karakteristieken zijn daarom richtlijnen, geen rigide regels om in heel het gewest te implementeren.

Hoe kan worden gekomen tot een goede plaatsing van economische activiteiten in het agrarisch gebied, rekening ook houdend met gewenste schaalgroottes, zodat een ruime hoeveelheid onbebouwde landbouwgrond kan worden gehandhaafd en de omgevingskwaliteit kan worden gehandhaafd?

Het agrarisch gebied biedt ruimte aan een veelheid aan economische activiteiten, veel breder dan uit de agrarische sector alleen. Denk daarbij aan onder meer wonen, recreatie en (al of niet hinderlijke) bedrijvigheid. Een onderscheid kan worden gemaakt in:

- Bedrijven die grond nodig hebben in hun meerwaarde productie: akkerbouw, grondgebonden veeteelt, commercieel uitgebate manege, golfterrein,...
- Bedrijven waar grond geen essentiële productiefactor is, en die geen andere relatie aangaan met de open ruimte: glastuinbouw (op substraat), grondloze veeteelt, schrijnwerkerij, logistiek, ...
- Bedrijven die de open ruimte nodig hebben voor het imago, marketing of het recreatief medegebruik: wellnesscenter, restaurant, boshotel, 'gezonde producten uit een gezonde omgeving'

Geconstateerd is de variëteit aan ruimtegebruikers in het agrarisch gebied in sommige gevallen economische vitaliteit oplevert, maar in andere gevallen de landbouwbedrijven zelf beperkingen oplegt of voor beperkte inname van landbouwgrond zorgt. De zogenaamde 'vastgoedladder' speelt hierbij een belangrijke rol, al is de impact van residentialisering mogelijk nog groter. Momenteel wordt er weinig beleid gevoerd op de niet-agrarische economie van het agrarisch gebied. Het Groenboek (2012) geeft aan dat gestreefd moet worden naar het voorzien van adequate ruimte voor behoeften zoals voedsel, drinkwater of energie. Waar mogelijk moet gebruik worden gemaakt van in Vlaanderen geproduceerd voedsel. Al met al is het de wens om (beleidsmatig) bewuster om te gaan met het agrarisch gebied. Dit kan zitten in een meer restrictief beleid, financieel instrumentarium, en een segmentatie van gebiedstypen waarin lokale verschillen worden onderkend. Voorgesteld wordt deze segmentatie te baseren op verschillen in omgevingskwaliteit en mate van verweving, de twee variabelen die het meest onderscheidend blijken voor het Vlaamse agrarisch gebied. Deze hoofdsegmentatie moet verder worden ingevuld op lokaal niveau.

Is het huidige instrumentarium toereikend om de beoogde segmentatie en de ruimtelijke inrichting te kunnen sturen of zijn andere instrumenten en wellicht ook andere werkwijzen nodig om dit mogelijk te maken?

In deze studie is geconcludeerd dat het juridisch RO instrumentarium in principe aanwezig is om een goede segmentatie van werklocaties in een gebied door te voeren eenmaal daar een gedragen toekomstvisie bestaat. Met het oog op het belang van omgevingskwaliteit is het echter wel aan te bevelen beeldkwaliteitplannen een juridische basis te geven, bijvoorbeeld door deze (waar relevant) te koppelen aan een RUP.

In het ideale geval zal in het nieuwe BRV echter sprake moeten zijn van een beleidsomslag. Alle lichten staan op groen om los te komen van de door CIAM 4 bepleite functiescheiding en sociale segregatie. Met het oog op de toekomst zal een ander beleidskader moeten worden gehanteerd en zullen andere en nieuwe instrumenten moeten worden ingezet. Enkele (voorlopige) vaststellingen:

- De complexiteit van verweven werklocaties vraagt om aanvullend, toegesneden instrumentarium.
- Daarbij is het gewenst niet alleen te kijken naar het RO instrumentarium, maar moet worden gezien welke combinaties met instrumenten van andere beleidsvelden kunnen worden gemaakt om beleidsdoelstellingen te bereiken.
- Het gaat niet alleen om de beschikbaarheid van een (rigide) beleidsinstrumentarium, maar ook om een instrumentarium dat stimulerend werkt.

- Op de toekomst gericht instrumentarium moet worden gekenmerkt door flexibiliteit en snelheid.
- Een dergelijk open en flexibel instrumentarium moet ook de juridische toets doorstaan. Het huidige Vlaams juridisch systeem moet waarschijnlijk op enkele grondprincipes aangepast worden om met die flexibiliteit en inhoudelijke beoordeling om te kunnen gaan.
- Bij vernieuwende ontwikkelingen is het denkbaar dat in meer of mindere mate los kan worden gekomen van een rigide beleid en dito instrumentarium. In dat geval wordt vooral de vraag relevant of het proces om te komen tot een gebiedsvisie zorgvuldig is doorlopen. Richtinggevende kaders, flexibiliteit en gebiedsmanagement zijn dan relevante termen.

Het laatste punt wijst ook in de richting van een duidelijke visie op de verschillende typen werklocaties. Die gebiedsvisies en mogelijk ook het gevoerde proces ernaartoe, zouden een bepaald statuut moeten krijgen. Op hogere beleidsniveaus kunnen de lijnen worden uitgezet, maar de uitvoering moet op lokaal niveau plaatsvinden. Die lokale uitvoering kan echter niet zonder regionale afstemming. Daaraan ontbreekt het tot op heden vrijwel helemaal.

Een visie op de gewenste ontwikkeling van de ene werklocatie kan moeilijk tot stand komen als niet ook naar de rest van het aanbod aan werklocaties wordt gekeken dat voor een betrokken ondernemer in het vizier komt. Een integrale visie op de gewenste profilering van de verschillende typen werklocaties is noodzakelijk, rekening houdend met wat ook maatschappelijk aanvaardbaar is of vanuit de maatschappij wordt gewenst. Een dergelijke integrale visie maakt duidelijk waar een gemeentebestuur - of liever de gemeentebesturen in een regio - bepaalde typen van economische activiteiten wil situeren, welke mate van verweving daarbij mogelijk is en welke herstructureringsopgaven er liggen om die profilering te realiseren. De consequentie is dat het bestempelen van een gebied tot een bepaald segment ook moet leiden tot het kritisch bezien van de omgevingskwaliteiten van dat gebied en de gemaakte afspraken in regionaal verband. Kan de betreffende locatie (het 'product') voldoen aan de eisen van de beoogde doelgroep (de 'markt')? Past het in de regionale opgave, m.a.w. zijn andere locaties in een integrale afweging geschikter voor de beoogde combinatie?

Een belangrijk aandachtspunt blijft de waarde van grond en vastgoed. Speculatie kan ongewenste ontwikkelingen in de hand werken. Een lokale overheid kan, als zij geen eigenaar is van de betreffende grond / gebouwen, weinig directe invloed uitoefenen. Daarom lijkt zelfs een goed uitgewerkt RUP vandaag vooral een sturingsinstrument om bepaalde ontwikkelingen onmogelijk te maken. Daarnaast zijn er ook de vergunningen, zoals de milieuvergunning, die kunnen worden ingezet en die vandaag ook in de restrictieve sfeer blijven. Omgekeerd wordt waarschijnlijk te weinig restrictief gewerkt bij het toelatingsbeleid van monofunctionele werklocaties. Dat laatste is nochtans noodzakelijk om segmentatie serieus vorm te geven. .

Een uitwerking van het segmentatiebeleid voor werklocaties - zowel monofunctionele, als min of meer verweven- gaat dan uit van:

- duidelijke, strategische beleidsdoelstellingen als vertrekpunt;
- een inventarisatie van min of meer homogene deelruimten (welke typen van bedrijvigheid; welke gebiedskenmerken);
- het beoordelen van die werklocaties: vaststellen wat het huidige segment is dat bediend kan worden en vaststellen of dat met het oog op toekomstige ontwikkelingen ook het juiste profiel is. Daarbij is rekening te houden met trends, maar vooral met verwachtingen ten aanzien van de marktontwikkelingen in het betreffende segment

(overaanbod moeten worden voorkomen; hier komt opnieuw het belang van regionale afstemming in beeld);

- Het vaststellen van de ontwikkelingsrichting als er een discrepantie is tussen het huidig profiel en het gewenst profiel. Aangegeven moet dan worden hoe die herstructurering bereikt kan worden (instrumentarium, financiën, enzovoorts).
- Een doenersmentaliteit: waar er vandaag tekenen zijn dat beleidsmakers en ondernemers volgens dit denken willen werken, moet het proces gestimuleerd worden en bekendgemaakt als voorbeeld. Dit is de enige mogelijkheid om de segmentatie binnen afzienbare tijd doorgang te doen vinden.

LITERATUURVERWIJZINGEN

- ABN AMRO (2011), Kansen voor kwaliteit. De Nederlandse kantorenmarkt in beeld.
- Agentschap Ondernemen (2009), Sevesobedrijven: aard, ruimtebehoefte en mogelijke inplantingslocaties. Brussel.
- Arkema, Nancy (2015), Leegstand op het platteland. College van Rijksadviseurs.
- B&A Groep (1998), Vestigingsplaatsfactoren: belang, waardering en knelpunten. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken.
- Beekmans, Jasper (2015), Verouderingsprocessen op bedrijventerreinen. In: Erwin van der Krabben c.s., De markt voor bedrijventerreinen, pag. 57-69. Nijmegen / Den Haag: Radboud Universiteit / Platform31.
- Bouwmeester, Henk (2010), Groen werkt beter. Kansen voor bedrijventerreinen en natuur. Den Haag: SDU.
- Buck Consultants International (1998), Locatievoorkeur en ruimtegebruik van verhuisde bedrijven. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken.
- Buck Consultants International (2002), Ruimte voor grootschalige detailhandel. Ruimtelijk-economische aspecten van de grootschalige detailhandel in Vlaanderen. Zaventem.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Neue Stadtquartiere. BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2012. Bonn.
- Butsele, Sylvianne van (2006), Onderzoek naar het scheiden en verweven van functies op bedrijventerreinen in stedelijk gebied. Scriptie universiteit van Gent.
- Cabus, P. en W. Vanhaverbeke (2004), Eindrapport: Ruimte en Economie in Vlaanderen, Strategische Plan Ruimtelijke Economie. Gent: Academia Press.
- Cabus, P. (2004), Ruimtelijke Ordening en Economie. In: Hubeau B., Vandevyvere W., Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Brugge.
- Cabus, Peter, Eline Horremans (2008), Vestigingsgedrag van bedrijven in Vlaanderen. Een analyse in functie van het ruimtelijk economisch beleid.
- Catella (2015), Mixed-Use Developments – DNA der Stadt der Zukunft. Frankfurt.
- Cerruti, Vera (2011), Creatieve fabrieken. Utrecht: C2Publishing.
- CPB (2002), De BLM: opzet en recente aanpassingen. Den Haag.
- Dinteren, Jacques van, Mario Fancello (2001), Ruimtelijk-economische aspecten van kantoren en kantoorachtigen in Vlaanderen. Zaventem: Buck Consultants / Cefores.
- Dinteren, Jacques van (2008), Bedrijventerreinen als speelveld. Oratie Rijksuniversiteit Groningen, 24 juni. Nijmegen: Royal Haskoning.
- Dinteren, Jacques van (2010), Hoe werken we straks? En waar? In: Stedenbouw + Ruimtelijke Ordening, 04, pag. 40-45.
- Dinteren, Jacques van, (2010), Regionale aanpak bedrijventerreinbeleid. In: Openbaar Bestuur, april, pag. 18-23.
- Dinteren, Jacques van, Erwin van der Krabben (2011), Het Nieuwe Werken: meer dan werkplek en inrichting. In: Real Estate Magazine, september.
- Dinteren, Jacques van (2011), Ontdek de toekomstige werkplek. In: FMI (Facility Management Informatie tijdschrift), 11, pag. 24-27.
- Dinteren, Jacques van, Herma Harmelink e.a. (2013). Ruimtelijke gevolgen nieuwe werkvormen. In: Stedenbouw + Ruimtelijke Ordening, no. 4, pag. 46- 9.

- Dinteren, Jacques van (2015), De financiële situatie rond bedrijventerreinen. In: Erwin van der Krabben, Cees-Jan Pen en Frank de Feijter (red.), De markt voor bedrijventerreinen, pag. 141-152. Den Haag: Platform31.
- DTZ (2010), Het aanbod veroudert. Amsterdam.
- Dugernier, M., L. de Nocker, S. Broeckx, D. Bosmans (2014), Analyse van de financiële gevolgen van ruimtelijke beslissingen: kader en beschrijving van enkele situaties. Antea Group / Vito.
- Eubelius (2014). Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalig agrarische gebouwen. Brussel: Eubelius / Departement Ruimte Vlaanderen.
- Ferm, Jessica, Edward Jones (2015), London's industrial land: cause for concern? Working paper. Bartlett School of Planning, University College London.
- Foord, Jo (2010), Mixed-use trade-offs: How to live and work in a 'Compact City' neighbourhood. In: Built Environment, vol. 36, no 1.
- Gordijn, Hugo c.s. (2007), Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Groenboek. Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? (2012). Brussel: Ruimte Vlaanderen.
- Idea Consult (2014), Raming van de behoefte aan bedrijventerreinen in het Vlaams Gewest.
- Ideeënboek kwalitatieve bedrijventerreinen (2009). Brussel: Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.
- Jones Lang Lasalle (2011), Creëren van 'Winning Workplaces'. Amsterdam.
- Kerselaers, Eva (2013), Landbouw en transformaties in de open ruimte. Lezing voor de Algemene Ledenvergadering Landelijk Vlaanderen, 10 juni.
- Leyk, Dietmar en Steelcase WorkSpace Futures (red.; 2010), Working and living in the city of Knowledge. A Berlage Institute project in collaboration with Steelcase.
- PBL (2008), Werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2009), Menging van wonen en werken. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010), Bedrijvigheid en leefbaarheid in stedelijke woonwijken. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pellenbarg, P.H., Bedrijfsverplaatsing. In: P.H. Pellenbarg, P.J.M. van Steen, L.J.G. van Wissen (red.), Ruimtelijke aspecten van de bedrijvendynamiek in Nederland. Assen, Van Gorcum, 2005, pag. 101-125.
- Primdahl, J., Andersen, E., Swaffield, S., Kristensen, L. (2013), Intersecting dynamics of Agricultural Structural Change and Urbanisation within European Rural Landscapes: Change Patterns and Policy implications, Landscape Research, 38, 6, 799-817.
- Provincie Limburg (2012), Ruimtelijk structuurplan provincie Limburg.
- Provincie Oost-Vlaanderen (2004), Ruimtelijk structuurplan.
- Provincie Vlaams Brabant (2004), Ruimtelijk structuurplan.
- Re:Work (2013), Making place for industry, logistics and wholesale in Brussels. Brussels.
- Rissanen, Tapio (2010), Flexiwork, Europe and Finland. Opportunities offered by virtual organisations, new working methods and work spaces. Presentation 6.3.2010 Ekenäs, Raseborg.
- Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997; 2011).

- Royal Haskoning (2007), Regionaal bedrijventerreinenbeleid. Nijmegen.
- Royal HaskoningDHV (2014), Slim omgaan met logistiek op bedrijventerreinen. Mechelen.
- RPB (2006), Economische netwerken in de regio. Den Haag.
- RPB (2007), Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid. Den Haag.
- RPB (2007). Zijn IBIS-locatietypen nog van belang? Den Haag.
- Smit, Annet Jantien (2012), Spatial quality of cultural production districts. Proefschrift. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- STEC (2005), Bedrijfsruimtegebruikers in beeld. Nijmegen.
- Technum, Resource Analysis en AMRP (2007), Diversiteit in vormen en voorkomen van verweving in Vlaanderen. Studie in opdracht van Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed – Ruimtelijke Planning. ARP/06/04.
- TNO, Urban Unlimited (2013), ruimtelijke impact van technologische ontwikkelingen 2020 – 2050. Delft.
- Tritel (2012), Studie naar de aard en vestigingsproblematiek van problematische ruimtevragers.
- Verhoeve, Anna, en Eva Kerselaers (2013), Wat gebeurt er in Vlaanderen met vrijgekomen boerderijen? Seminarie Vrijgekomen boerderijen. Wat doen we ermee? Wuustwezel, 23 oktober.
- Verhoeve, Anna, en Valerie Dewaelheyns (2013), Verborgene veranderingen van het Vlaamse platteland. In: Rooilijn, nr. 2.
- Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (2015). Manifest voor een betere samenhang tussen mobiliteit, stad en regio.
- VNG (2009), Bedrijven en Milieuzonering. Den Haag.

BIJLAGE 1: TOPIC LIJST TELEFONISCHE INTERVIEWS

Vooraf: check de locatie / omgeving van het bedrijf met Streetview, zodat je een beeld hebt van de ruimtelijke situering van het bedrijf.

Naam bedrijf	
Provincie	
Soort bedrijventerrein (GBT/SG/BG)	
Datum bevraging	

INTRODUCTIE (reden onderzoek)

1. Wat is de hoofdactiviteit van deze vestiging (dus op deze locatie)? *(lijst niet voorlezen, maar aankruisen wat genoemd wordt; bij onduidelijkheden doorvragen; indien andere activiteiten genoemd, notitie hiervan maken):*
 - Productie
 - Opslag, distributie, logistiek, overslag
 - Verkoop, handel
 - Administratie
 - Management
 - Advisering, bemiddeling, training
 - Onderzoek & ontwikkeling, laboratorium
 - Anders
2. Neemt deze ook de meeste ruimte in?
 - Ja
 - Nee, de meeste ruimte wordt ingenomen door activiteiten op het vlak van:
 - Productie
 - Opslag, distributie, logistiek, overslag
 - Verkoop, handel
 - Administratie
 - Management
 - Advisering, bemiddeling, training
 - Onderzoek & ontwikkeling, laboratorium
 - Anders
3. Maakt u onderdeel uit van een groter concern?
 - Nee
 - Zo ja, is dit uw hoofdvestiging of een nevenvestiging?
 - Hoofdvestiging
 - Nevenvestiging
4. Hoeveel werknemers heeft u in vaste dienst (meer dan 15 uur per week werkzaam)?
 - werknemers
5. In welk jaar bent u naar deze locatie verhuisd?
 -
6. Waar was u voorheen gevestigd? *(Lijst niet voorlezen, maar aankruisen wat genoemd wordt, noteer steekwoorden die genoemd worden; bij onduidelijkheden doorvragen):*

Voor wat betreft de locatie:

- Binnenstad / stadscentrum
- Vooroorlogse woonwijk
- Naoorlogse woonwijk
- Specifiek kantorenterrein

- Specifiek bedrijventerrein
- Buiten de bebouwde kom (van stad of dorp)
- Anders, beschrijf:

Voor wat betreft de bereikbaarheid:

- In nabijheid van hoofdstation spoorwegen (< 1 kilometer)
- In nabijheid internationaal vliegveld (< 5 kilometer)
- In nabijheid van bushalte (< 1/2 kilometer)
- In nabijheid van een snelwegafrit (< 1 kilometer)
- Direct aan een stedelijke hoofdontsluitingsweg (of steenweg)
- Anders, beschrijf:

7. Wat waren voor u de belangrijkste verhuisredenen? (maximaal drie antwoorden aankruisen)
- Tekort aan (uitbreidings)ruimte
 - Ruimte voldeed niet meer aan de eisen
 - Slechte bereikbaarheid (*eventueel aangevuld met*: voor personeel / klanten / toeleveranciers / eigen transport)
 - Milieueisen van overheidswege, namelijk Vlaamse overheid / provincie / gemeente (*betreffende overheid omcirkelen*)
 - Anders: _____
8. Hoeveel verschillende locaties heeft u serieus als vestigingsmogelijkheid bekeken?
- Aantal: _____
9. Aan welke voorwaarden moest u voldoen om een vergunning te krijgen voor uw vestiging op deze locatie?
- _____ (*eis gesteld door* Vlaamse overheid / provincie / gemeente)
 - _____ (*eis gesteld door* Vlaamse overheid / provincie / gemeente)
 - _____ (*eis gesteld door* Vlaamse overheid / provincie / gemeente)
10. Hoe tevreden bent u met de huidige locatie? Kunt u daarvoor een cijfer geven op een schaal van 1 (zwaar onvoldoende) tot 10 (optimaal)?
- _____
11. Hoe zou u de locatie van uw huidige vestiging willen omschrijven? [meerdere antwoorden mogelijk]. (*Lijst niet voorlezen, maar aankruisen wat genoemd wordt; bij onduidelijkheden doorvragen; ook doorvragen om te begrijpen wat er achter zit, noteer steekwoorden die genoemd worden.* Let op: dit kan overlap laten zien met de volgende vraag):

Voor wat betreft de locatie:

- Binnenstad / stadscentrum
- Vooroorlogse woonwijk
- Naoorlogse woonwijk
- Specifiek kantorenterrein
- Specifiek bedrijventerrein
- Buiten de bebouwde kom (van stad of dorp)
- Anders, beschrijf:

Voor wat betreft de bereikbaarheid:

- In nabijheid van hoofdstation spoorwegen (< 1 kilometer)
- In nabijheid internationaal vliegveld (< 5 kilometer)
- In nabijheid van bushalte (< ½ kilometer)
- In nabijheid van een snelwegafrit (< 1 kilometer)
- Direct aan een stedelijke hoofdontsluitingsweg (of steenweg)
- Anders, beschrijf:

12. Wat waren de drie belangrijkste aspecten die er toe hebben geleid dat u voor deze locatie heeft gekozen? (*Lijst niet voorlezen, maar aankruisen wat genoemd wordt, noteer steekwoorden die genoemd worden; bij onduidelijkheden doorvragen*):
- Nabijheid luchthaven
 - Nabijheid treinstation
 - Bereikbaarheid per bus / tram / metro
 - Bereikbaarheid over de weg voor personeel / klanten / toeleveranciers / eigen (vracht)vervoer
 - Voldoende parkeergelegenheid voor personeel / klanten / toeleveranciers / eigen (vracht)vervoer
 - Aantrekkelijke huur- of grondprijs
 - Lage lokale taksen en belastingen
 - Mogelijkheid tot verkrijgen van (lokale) subsidies
 - Goed onthaal/informatieverstrekking door (lokale) overheid
 - Representatieve uitstraling directe omgeving / goed imago van de buurt
 - Architecturale uitstraling van het eigen bedrijfsgebouw
 - Geboden milieuruimte
 - Aantrekkelijke woon- en leefomgeving
 - Aanwezigheid voldoende adequaat opgeleid personeel
 - Laad- en losmogelijkheden op eigen terrein of directe omgeving
 - Toekomstige uitbreidingsmogelijkheden (op de locatie)
 - Ligging t.o.v. onderzoeksinstituten, universiteiten, kennisleveranciers
 - Ligging t.o.v. toeleverende bedrijven
 - Ligging t.o.v. afnemers / klanten
 - Mogelijkheid om vergunning te krijgen i.v.m. milieu, veiligheid, RO, etc...
 - Nabijheid zeehaven
 - Nabijheid vaarwater
 - Mogelijkheden goederenvervoer per trein
 - Woonplaats werknemers
13. Heeft u zich bij uw keuze voor deze locatie laten leiden door één van de volgende zaken? Geef aub een cijfer op schaal 1-10. In geval van 1: volstrekt niet meegespeeld; in het geval van een 10: uiterst relevant:
- Het is echt een goed vestigingsmilieu voor bedrijven vanwege de lage kosten: goedkope grond, goedkope huisvesting en/of subsidies
1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10
 - Het is een buurt met een prettige menging van wonen, werken en voorzieningen
1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10
 - Bedrijven in deze omgeving stellen dezelfde kwaliteitseisen aan gebouw en omgeving als wij
1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10
 - Het is een bedrijfsmilieu met bedrijven die ongeveer hetzelfde doen als wij
1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10
 - Het is een goede omgeving waar je gemakkelijk in contact komt met andere bedrijven en kunt samenwerken
1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10
14. Als het gaat om de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven, ziet u dan in de komende jaren een grotere of een beperktere rol voor de overheid dan vandaag het geval is?
- Grotere rol
 - Beperktere rol
 - Geen mening
 - Geen rol
15. *In geval van een grotere of een beperktere rol*: denkt u daarbij dan met name aan de gemeente, de provincie of de Vlaamse overheid?
- Gemeente
 - Provincie

- Vlaamse overheid
16. In hoeverre heeft u bij het zoeken naar een nieuwe vestigingslocatie te maken gehad met de overheid, bijvoorbeeld voor advies, vergunningen, ondersteuning?
- In het geheel niet (door naar 17)
 - Beperkt en wel met Vlaamse overheid / provincie / gemeente *(omcirkel de betreffende overheid)*
 - In sterke mate met Vlaamse overheid / provincie / gemeente *(omcirkel de betreffende overheid)*
17. Was dat in positieve of in negatieve zin?
- Positief
 - Neutraal
 - Negatief
18. Kunt u dit nader toelichten?
- _____
- _____
- _____
- _____
19. Vanuit een goed ruimtelijk beleid moet een overheid bij de afgifte van vergunningen eisen aan bedrijven stellen. Niet elk bedrijf kan zich overal vestigen vanuit een goede ruimtelijke ordening. Wat vindt u redelijke maatschappelijke argumenten om vergunningen op een bepaalde locatie te weigeren? *(Lijst niet voorlezen, maar aankruisen wat genoemd wordt, noteer steekwoorden die genoemd worden; bij onduidelijkheden doorvragen):*
- Verkeer aantrekkende werking
 - Milieuhinder
 - Schaalgrootte
 - Anders: _____
20. Waar denkt u dan concreet aan?
- _____
- _____
- _____
21. Mag ik tot slot van u nog even een contactgegeven hebben voor het geval dat we nog ergens op terug zouden moeten komen?
- Naam: _____
 - Functie: _____
 - Telefoon: _____
 - Adres: _____
 - Postcode: _____
22. Vindt u het goed als de Vlaamse overheid op wat langere termijn een keer weer contact met u opneemt om te horen hoe het u vergaat op uw huidige vestigingsplaats?
- Ja
 - Nee

AFSLUITING / BEDANKEN

BIJLAGE 2: SAMENSTELLING STUURGROEP

Zaman, Jan	RV, afdeling onderzoek en monitoring
Penninx, Inge	RV, afdeling onderzoek en monitoring
Denys, Bart	RV, afdeling onderzoek en monitoring
Reyniers, Hubert	RV, afdeling onderzoek en monitoring
De Mulder, Sophie	RV, afdeling onderzoek en monitoring
Vandenbogaerde, Cindy	RV, afdeling adviseren en participeren lokaal
Brusselaers, Dirk	RV, afdeling strategie, coördinatie en evaluatie
Hendrickx, Els	RV, afdeling gebieden en projecten
Peeters, Viki	RV, afdeling gebieden en projecten
Van Damme, Liesbeth	RV, afdeling juridische en beleidsontwikkeling
Peeters, Em	RV, afdeling juridische en beleidsontwikkeling
Debeuckelaere, Katrien	RV, afdeling juridische en beleidsontwikkeling
Horemans, Eline	Agentschap ondernemen
Vermoesen, Koen	Agentschap ondernemen
Mertens, Geert RWO	RV, afdeling juridische en beleidsontwikkeling
Tempst, Walter	OVAM
Van Gijsegem, Dirk	Landbouw en Visserij, afdeling monitoring en studie
Danckaert, Sylvie	Landbouw en Visserij, afdeling monitoring en studie
Rogge, Elke	ILVO

BIJLAGE 3: DEELNEMERS WERKSESSIE AGRARISCHE GEBIED

Anna Verhoeve	KULeuven
Christophe Vandevoort	RV
Geert Rogiers	VLM
Kathleen Storme	INAGRO
Mia Lammens	Toerisme Vlaanderen
Ruth Huybrechts	Landbouw en Visserij
Sam Van Vlierberghe	Landbouw en Visserij
Sylvie Danckaert	Landbouw en Visserij
Willem Rombaut	Groene Zorg
Saartje Degelin	Boerenbond
Jan Zaman	RV
Em Peeters	RV
Inge Penninx	RV
Guy Geudens	RHDHV
Bart Muskens	RHDHV

BIJLAGE 4: PRIVAATRECHTELIJK INSTRUMENTARIUM EN FLANKEREND BELEID

Privaatrechtelijk instrumentarium

Naast het planologisch-juridisch instrumentarium zijn er voor (semi-)overheden mogelijkheden om langs de privaatrechtelijke weg ontwikkelingen te sturen. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan de verkoop van grond. Het staat een gemeente vrij om grond wel of niet aan een bedrijf te verkopen. Als een bedrijf grond op een bedrijventerrein wil kopen, terwijl dat bedrijf heel goed in een verweven omgeving past, kan een gemeente bijvoorbeeld besluiten die grond niet te verkopen. Of een gemeente vanuit een economische optiek een dergelijke opstelling aandurft, is echter zeer de vraag. Hier lijkt een mentaliteitsverandering aan de orde te moeten zijn. Informatieverstrekking aan en ondersteuning van de lagere overheden is hierbij aan de orde.

Om te voorkomen dat bedrijven te gemakkelijk verhuizen naar een formele werklocatie, zeker als deze bedrijven kleinschalig zijn, kan ook prijsbeleid worden ingezet. De trek naar bedrijventerreinen wordt onder meer veroorzaakt door grote prijsverschillen tussen bedrijventerreinen en verweven locaties. Grondprijzen op bedrijventerreinen zijn niet marktconform doordat gemeenten op prijs met elkaar concurreren. Feitelijk zit er een werkgelegenheidssubsidie in verborgen. Dat is niet verboden, maar het is transparanter als een duidelijk onderscheid wordt aangebracht tussen een realistische grondprijs en een werkgelegenheidssubsidie. Grondprijzen op formele locaties kunnen dan flink omhoog (Van Dinteren, 2015), wat informele locaties een betere concurrentiepositie verschaft. Zo'n insteek kan vooral goed werken bij bestaande terreinen waarvoor een RUP al is opgesteld. Hogere prijzen zullen ondernemers ook eerder aan het denken zetten over nut en noodzaak van een verplaatsing.

Ook zouden gemeenten en intercommunales zelf initiatieven kunnen nemen door gebouwen of locaties te herontwikkelen of incubators op te zetten in woonwijken en dus actief grond- en pandenbeleid te voeren. Dan moet een gemeente of intercommunale wel een flinke financiële reserve hebben om dergelijke ontwikkelingen te financieren. Zeker in de huidige economische situatie is dat geen vanzelfsprekendheid.

Flankerend beleid

Voornoemde mogelijkheden kunnen (of moeten) gecombineerd worden met flankerend beleid. Als een sterkere menging van economische functies met wonen wordt voorgestaan, is het bijvoorbeeld van belang het verkeer en parkeren in een wijk daarop aan te passen. Voor bedrijven moet het aantrekkelijk zijn om zich in een gemengde locatie te vestigen in plaats van op een formele werklocatie.

Lagere overheden zullen rekening moeten houden met de verschuivende voorkeuren van ondernemers en veranderende werkvormen. Oude economie zoekt nieuwe gebouwen (maar er is al een overschot) en nieuwe economie zoekt oude gebouwen. Juist die nieuwe economie past doorgaans ook bijzonder goed in bestaande wijken en vrijkomende, oude (monumentale) bedrijfsgebouwen. Meer dan nu het geval is, zal daarom moeten worden nagedacht over de vraag of de huidige en toekomstige woonwijken voldoende zijn ingericht op de groei van het aantal zelfstandigen en het toenemende thuiswerken. Dat stelt eisen aan woningen, maar ook aan de woonomgeving en aan de voorzieningen in een dergelijke

omgeving of aan de rand ervan. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan ontmoetingspunten, al of niet in combinatie met bedrijfsverzamelgebouwen.

Gekozen kan worden voor het aanbrengen van variatie. Niet elke woonwijk hoeft getransformeerd te worden naar een woon-werkomgeving. In de hier voorgestelde segmentatie voor informele locaties geldt als algemeen principe dat mogelijkheden voor een sterke menging van wonen, werken en voorzieningen plaats moet vinden rond de stadscentra en dat naar de randen van de stedelijke bebouwing toe daar minder op wordt ingezet, met de omgeving van steenwegen als uitzondering.

Dat de lokale overheden de mogelijkheden verruimen om het werken in woningen toe te staan is een tamelijk voor de hand liggende maatregel. Sterker nog: de bouw van woningen die er goed op zijn ingericht of op kunnen worden ingericht, moet worden gestimuleerd. Bestemmingsplannen moeten in sterkere mate ruimte gaan bieden aan tal van uiteenlopende concepten, zoals multipurpose gebouwen, shared service centers, of nieuwe vergaderformules en andere specifieke accommodaties. Vanuit het idee dat een groeiend deel van de werknemers gedurende de dag op meerdere werkplekken te vinden zal zijn, lijkt het aan te bevelen dat overheden draadloze netwerken door de gehele stad heen realiseren of het aanbrengen daarvan in alle openbaar toegankelijke gebouwen op zijn minst stimuleren.

Een ander knelpunt kan zijn dat er op dit moment onvoldoende overzicht is van het beschikbare aanbod van bedrijfslocaties binnen het stedelijk gebied. Het kan dan gaan om zowel beschikbare kavels als te huren gebouwen. Door onbekendheid met dit aanbod kunnen ondernemers geneigd zijn eerder te kiezen voor een nieuw bedrijventerrein, waarvan de beschikbare ruimte doorgaans duidelijk wordt geadverteerd. Om meer zichtbaarheid te creëren kan bijvoorbeeld de samenwerking met makelaars worden gezocht, of kunnen kaarten / databases op websites ter beschikking worden gesteld. Ook een actieve rol van de gemeente bij het verwijzen naar beschikbare, goed passende locaties is zinvol om dit aanbod meer onder de aandacht te brengen. In Gent wordt momenteel langs deze weg gewerkt met Bizlocator.

Specifiek voor het agrarisch gebied kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

Bij de werksessie met landbouwexperts kwam duidelijk naar voren dat het beleid voor vestiging in het agrarisch gebied op dit moment onvoldoende restrictief is. Het is dus denkbaar om – eventueel gebiedsgebonden – een restrictiever beleid te starten, bijvoorbeeld door daar alleen activiteiten toe te staan die passen in een “hoofdinkomen uit landbouw”. Andere functies zijn alleen toegelaten ‘na onderhandeling’ en mits aangaan van een overeenkomst. Als een functie dan meerwaarde heeft (qua type, locatie, enzovoorts), dan dient een opslag te worden betaald op de verkoopprijs. Dit geld kan naar een investeringsfonds voor het landelijk gebied vloeien, al dan niet regionaal op te zetten.

In het agrarisch gebied zijn verschillende economische activiteiten tegelijkertijd aanwezig, die de open ruimte zeer verschillend ‘gebruiken’:

- Bedrijven die grond nodig hebben in hun meerwaarde productie: akkerbouw, grondgebonden veeteelt, commercieel uitgebate manege, golfterrein,...

- Bedrijven waar grond geen essentiële productiefactor is, en die geen andere relatie aangaan met de open ruimte: glastuinbouw (op substraat), grondloze veeteelt, schrijnwerkerij, logistiek, ...
- Bedrijven die de open ruimte nodig hebben voor het imago, marketing of het recreatief medegebruik: wellnesscenter, restaurant, boshotel, 'gezonde producten uit een gezonde omgeving'

Feitelijk is een streekvisie nodig die aangeeft hoe deze activiteiten samen kunnen ontwikkelen zonder negatieve externaliteiten af te schuiven naar andere bedrijven.

Er moet een vereveningsmechanisme worden gezocht waarbij de meerwaarde ook maatschappelijk en in de eerste plaats voor de agrarische hoofdfunctie zelf te gelde wordt gemaakt, en niet alleen aan de verkoper / vastgoedondernemer laat toekomen. Dit zou een omslag zijn in de wijze waarop met ruimte wordt omgegaan, waarbij het speculatieve karakter minder wordt. Idealiter zorgt dit er bijvoorbeeld voor dat er geen prijsvoordeel is bij het kopen van een woning in agrarisch gebied ten opzichte van het stedelijk gebied. Onderzoek wijst uit dat in de huidige situatie 90% van het oppervlak dat aan het agrarisch gebruik wordt onttrokken, is omgezet in wonen of residentiële tuinen (Verhoeve 2015).

Naast strikter beleid is striktere handhaving een noodzaak. Een crux is de handhaving van stedenbouwkundige vergunningen en regels rond toegelaten activiteiten. Slechts 15% van de aangetroffen activiteiten in agrarisch gebied bleek vergunbaar, maar het werd wel gedoogd (Verhoeve en Kerselaers, 2013).

Aangezien de schaalvergroting in de landbouw een feit is, kan het zinvol zijn om strategische landbouwgebieden aan te wijzen waar nog uitbreidingsmogelijkheden bestaan, bijvoorbeeld per sector (serres, veehouderij, grondgebonden landbouw). Zittende bedrijven in die gebieden krijgen dan uitbreidingsruimte, terwijl ook ruimte kan worden gezocht voor nieuwe vestigingen. Dit moet dan gepaard gaan met beperkte uitbreidingsmogelijkheden elders in de regio, waardoor enige druk op de beschikbare ruimte ontstaat. Het bestaan van landbouwconcentratiegebieden op de kaart in figuur 7.4 lijkt op deze mogelijkheid te wijzen. Echter: het is de vraag of er geschikte locaties te vinden zijn, naar vergunbaarheid en draagvlak vanuit de omgeving. Daarnaast is er tot nu toe zowel in Vlaanderen (glastuinbouwconcentratiegebieden) als in Nederland (landbouwontwikkelingsgebieden voor varkensteelt) weinig draagvlak te vinden voor geconcentreerde agrarische schaalvergroting in specifieke gebieden.

De landbouwexperts verwezen tijdens de werksessie naar een contractbenadering voor 'nieuwe gebruikers': dat ze zich bewust zijn van wat een agrarisch gebied nu precies is (lusten en lasten) en niet later landbouwers gaan hinderen als de dynamiek van het agrarisch gebied groter blijkt dan eerst gepercipieerd. Eubelius (2014) onderzocht de mogelijkheid van het sluiten van contracten tussen particulieren of ondernemers en de overheid, NAAST de bestaande mogelijkheid om een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen voor een (zonevreemde) functiewijziging in een gebouw of een wijziging van het gebouw zelf. Deze mogelijkheid wordt in specifieke gebieden mogelijk gemaakt door het sluiten van een convenant tussen de verschillende bevoegde overheden.

Financiële waardering van de kwaliteiten van het platteland (hoge omgevingskwaliteit): Deze kwaliteiten worden nu in stand gehouden door landbouwers die daar niet voor betaald worden, terwijl de elementen waarover het gaat, zelf niet rendabel zijn of een rendabele

landbouwbedrijfsvoering kunnen belemmeren (belang monetarisering ecosysteemdiensten).

Financiële consequenties

Het te voeren beleid kan ook een aantal aandachtspunten opleveren. Indien bijvoorbeeld een strikt toelatingsbeleid voor formele locaties wordt gevoerd, kunnen gemeenten voor een dilemma komen te staan. Grotere verweving op informele locaties zal immers al snel zorgen voor minder grondverkoop op formele locaties. Dit kan dan de financiële positie van de gemeente negatief beïnvloeden door de geringere inkomsten uit grondverkoop. Zeker in dit verband komt dan de vraag op of en hoe hard gemeenten verweving willen sturen.

Een ander aandachtspunt is de mogelijkheid om grondprijzen op formele werklocaties te verhogen. Als een gemeente of intercommunale dat als enige doet, dan prijst ze zich uit de markt en zoeken ondernemers alternatieven in aangrenzende gemeenten. Dat vraagt dus om een aanpak op regionaal niveau, eerder wellicht nog Vlaams niveau. De vraag naar de haalbaarheid hiervan moet zeker worden gesteld, gelet op de gevoeligheid van dit onderwerp. Maar ook als het niet gaat over het grondprijnsbeleid, dan nog is regionale samenwerking van belang, zo werd in vorige hoofdstukken al een paar keer opgemerkt.

Segmentatie van werklocaties Vlaanderen

Eindrapport

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen
November 2015

Royal HaskoningDHV
Jacques van Dinteren, Bart Muskens, Guy Geudens

De studie werd begeleid door:

De afdelingen van Ruimte Vlaanderen:

- Onderzoek en Monitoring (AOM)
- Juridische en Beleidsontwikkeling (AJB)
- Strategie, Coördinatie en Evaluatie (SCE)
- Participeren en Adviseren Lokaal (APL)
- Gebieden en Projecten (AGP)

Agentschap Ondernemen

OVAM

Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie
Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek

Korte situering van de studieopdracht

De studie is bedoeld om alternatieve mogelijkheden voor de differentiatie van vestigingsplaatsen van bedrijven, zowel op als buiten bedrijventerreinen in beeld te brengen. De visie van bedrijven wordt geconfronteerd met inbreng van de ideeën van verweving, ruimtelijk rendement en transformatie uit de beleidsontwikkeling. Daarnaast geeft de studie een beeld van de eisen die gesteld worden aan het instrumentarium om deze benadering in de praktijk te brengen.

Colofon

Verantwoordelijke uitgever: Ruimte Vlaanderen

Vormgeving: Reclamebureau Artex

Bronverwijzing: Royal HaskoningDHV (2015), Segmentatie Werklocaties Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

Koning Albert II-laan 19 bus 12, 1210 Brussel
aom@rwo.vlaanderen.be

www.ruimtevlaanderen.be