

Duisburg (D) © Jacques van Dinteren

Om bedrijven een geschikte van belang bedrijfslocaties te niet alleen om monofunctionele en kantorenparken), maar ook locaties in of buiten de stad. dergelijke opdeling herkenbaar ondernemers. De auteurs van vraag van de Vlaamse overheid Structuurplan Vlaanderen uit heeft gevonden. Op basis van ze een voorstel voor een

plek te kunnen bieden, is het segmenteren. Het gaat daarbij locaties (bedrijventerreinen om verspreid voorkomende Als het goed is, is een voor zowel overheden als dit artikel onderzochten op waarom de segmentatie van uitgetekend in het Ruimtelijk 1997 nooit enige weerklank hun bevindingen schetsen nieuwe aanpak. (KR)

PROF. DR. JACQUES VAN DINTEREN, IR. BART MUSKENS, IR. GUY GEUDENS [ROYAL HASKONINGDHV]  
JAN ZAMAN, INGE PENNINGX [ONDERZOEKERS BIJ RUIMTE VLAANDEREN]

## GOED GEPROFILEERDE WERKLOCATIES HEBBEN EEN GUNSTIG EFFECT OP DE WAARDE VAN GROND EN GEBOUWEN.

**H**et Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) uit 1997 heeft de basis gelegd voor het huidig beleid betreffende het aanbod en de differentiatie van bedrijventerreinen. Bij de toedeling aan types gemeenten stond het principe van zuinig ruimtegebruik voorop. In 2011 moest echter worden vastgesteld dat 'slechts een beperkt aantal categorieën van specifieke regionale bedrijventerreinen uit het huidig RSV courant gebruikt worden'. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn:

- beperkte aandacht op provinciaal niveau voor differentiatie in provinciale structuur- en uitvoeringsplannen;
- het in de praktijk niet te hanteren onderscheid tussen lokale en regionale bedrijven (en dito bedrijventerreinen);
- de angst bij lokale bestuurders om keuzes te maken waardoor bedrijven zouden kunnen kiezen voor een locatie in een andere gemeente;
- het gebrek aan regionaal denken bij gemeentebesturen en aan marktkennis bij bovenlokale overheden, waardoor een regionaal gevarieerd aanbod niet tot stand kan komen.

In de realiteit is het onderscheid in kwaliteitsniveau, ruimtelijke aanleg en visueel voorkomen van de bedrijventerreinen niet of nauwelijks gerelateerd aan de differentiatie van stedenbouwkundige voorschriften. Wanneer een bedrijf een (nieuwe) locatie zoekt, spelen stedenbouwkundige voorschriften 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 respectievelijk vervuulende en milieubelastende industrieën, ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen). Het aantal stedenbouwkundige voorschriften gaat in de praktijk nog veel verder dan de categorieën uit het RSV. Bovendien laat de bestemming woongebied steeds verweven en niet-hinderlijke ambachtelijke activiteiten toe.

Voor Ruimte Vlaanderen was dit aanleiding om de mogelijkheden te onderzoeken voor een benadering van alle werklocaties in zowel bebouwde (hierna verder te noemen stedelijke) als agrarische gebieden. Daarbij is gekozen voor segmentatie: opdeling aan de

hand van product-marktcombinaties. Segmentatie komt niet alleen de ruimtelijke ordening ten goede maar biedt evenzeer een economische meerwaarde: bedrijven kunnen uit een gevarieerd aanbod de ideale locatie kiezen. Uit onderzoek blijkt bovendien dat goed geprofileerde werklocaties een gunstig effect hebben op de waarde van grond en gebouwen (Beekmans, 2015). Omwille van de afstand waarbinnen bedrijven verhuizen (PBL, 2007) werkt dergelijke segmentatie op regionaal schaalniveau. Een gedifferentieerd aanbod van werklocaties kan bovendien (en in lijn met het Groenboek 2012) bijdragen tot concentratie van werklocaties in stedelijke gebieden, meer verweving, beperking van de automobilititeit en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Segmentatie betreft niet alleen bedrijven- en kantorenterreinen; zo'n 80 procent 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:

- steeds meer kantoren hebben een voorkeur voor een gemengde, multifunctionele omgeving, die via verschillende vervoerswijzen te bereiken is;
- milieutechnische ontwikkelingen maken een sterke(re) verweving van bedrijven met andere functies mogelijk;
- het aantal zelfstandige professionals, dat bijvoorbeeld thuis werkt of een flexibele werkplek heeft in een stedelijke omgeving, neemt toe.

Verweving is zeker niet beperkt tot het stedelijk gebied. Verhoeve en Kerselaers (2013) telden in 2009 gemiddeld 2,3 niet-agrarische economische activiteiten per km<sup>2</sup> agrarisch bestemde zones. Dat kan botsen met de wens om de omgevingskwaliteit van de (soms laag dynamische) open ruimte te behouden. Ook moet worden voorkomen dat agrarische activiteiten zelf in het gedrang komen.

gezond voor ruimte en economie

# Segmentatie

# van werklocaties



Scharbeekle, Vilvoorde © Ruimte Vlaanderen



Koolskampstraat, Zwevezele © Ruimte Vlaanderen



Leegstraat, Oostrozebeke © Ruimte Vlaanderen

## Verstorende grondprijzen

In het streven naar onder meer de selectieve uitbouw van de stedelijke en agrarische gebieden en het gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen (RSV, 2011; Groenboek, 2012) kunnen verschillen in grondprijzen verstorend werken. Goedkope grond op een bedrijventerrein kan een bedrijf bijvoorbeeld onnodig weglukken uit een gemengde omgeving, terwijl dit bedrijf goed verweefbaar is. De achtergelaten locatie kan dan voor bedrijvigheid verloren gaan omdat woningbouw voor de eigenaar financieel interessanter is. Cruciaal hierbij is de ruimte die de ruimtelijke ordening biedt: laat het gewestplan, plan van aanleg of een RUP een functieverandering toe of is een gemeente bereid een functiewijziging mogelijk te maken?

In agrarisch gebied speelt iets soortgelijks. Voor een landbouwer bepaalt de verkoopprijs van grond en gebouwen bij wijze van spreken zijn pensioenvoorziening. Hij zal dus logischerwijs streven naar een zo hoog mogelijke opbrengst, ook als dat een niet-agrarische functie inhoudt (veelal wonen). Planologische (on)mogelijkheden leiden vrijwel direct tot een stijging of daling van de grondwaarde (Dugernier et al., 2014). Vervolgens zullen individuele eigenaren doorgaans kiezen voor verzilvering van deze grondwaarde. De tegenstelling tussen het individueel belang (grondprijs) en de maatschappelijke wens (verweving) zal dus een afdoend antwoord moeten krijgen bij de segmentatie van bedrijfslocaties.

## Segmentatie van werklocaties: veranderende verwachtingen

Op lijstjes met eisen die ondernemers aan bedrijfsgebouwen en -omgeving stellen, staan bereikbaarheid en betaalbaarheid bovenaan. Bovendien is de ruimtelijke kwaliteit van gebouwen en omgeving voor steeds meer bedrijven een essentiële factor bij de keuze van hun vestigingsplaats (Cabus, Vanhaverbeke, 2004; Pellenbarg, 2005). Kantoren vestigt men het liefst in multimodale omgevingen, met een grote variatie aan voorzieningen. De snelle groei van het aantal zelfstandig werkende professionals heeft dan weer gevolgen voor de inrichting van woonwijken en leidt

tot een toenemende vraag naar flexibele werklocaties waar deze professionals elkaar kunnen ontmoeten.

Een goede segmentatie zal rekening moeten houden met dat soort veranderingen, maar ook met wat maatschappelijk aanvaardbaar is. Daarom hebben we drie alternatieven onderzocht.

1. 'Houd het simpel'. Beperk de segmentatie tot de meeste essentiële onderdelen. Niet te veel te kiezen, niet te veel regelen. De ondernemer moet zelf maar zien wat de verschillende mogelijkheden zijn.
2. Ga 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. Laat segmentatie vooral aansluiten op de uiteenlopende bereikbaarheidseisen van bedrijven. Voor overheden kan dit een relevant alternatief zijn om de automobiliteit terug te dringen.

Deze alternatieven zijn tegen elkaar afgewogen aan de hand van variabelen als aansluiting op de markt, 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 zoals openbare ruimte, kwaliteit van een kade, ontsluiting, groen, enzovoort.

Deze tweedimensionele opzet geldt voor zowel het stedelijke als het agrarische gebied, maar de concrete invulling loopt langs afwijkende lijnen (voor een volledig beeld: zie Van Dinteren c.s., 2015). 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

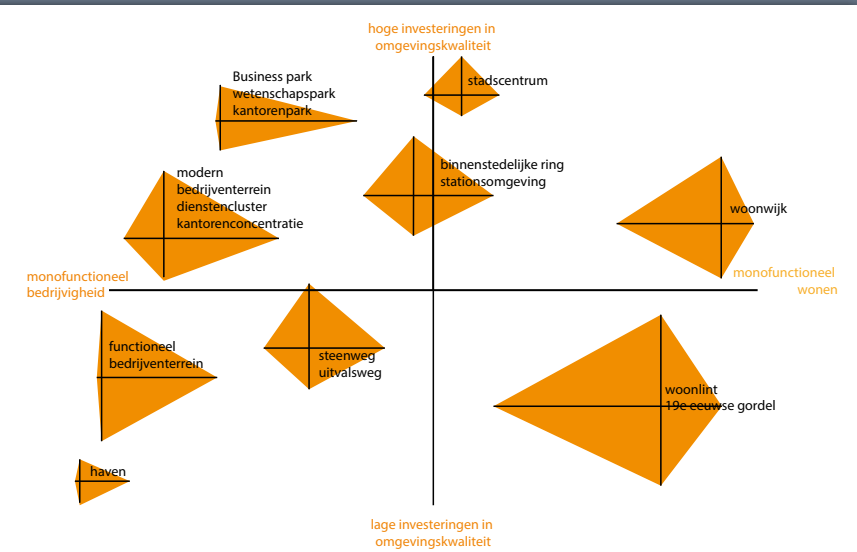
In figuur 1 zijn types stedelijke locaties op de twee onderscheiden dimensies geschaald. De figuur geeft weer hoe bijvoorbeeld het modern terrein en het hoogwaardig terrein baat hebben bij een zekere mate van verweving, en dus opschuiven naar het midden op de horizontale as. Vervolgens wordt vanuit investeringen 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.

Met deze indeling kunnen overheden aan de slag om aanbodsegmenten in beeld te brengen. Dat proces moet leiden tot keuzes ten aanzien van investeringen in deelgebieden, waardoor 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.

## 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. Dat leidt ook hier tot een segmentatie op de dimensies omgevingskwaliteit en mate van verwevenheid (vooral agrarisch versus niet agrarisch). Beleidsmatig kunnen gebieden worden aangewezen die monofunctioneel agrarisch blijven, terwijl op andere gebieden ook niet-agrarische functies worden toegestaan. De combinatie van de twee dimensies levert op hoofdlijnen vier types gebieden op:

- Gering verweven (agrarisch) / geringe investering in omgevingskwaliteit: bedrijven gericht op agrarische productie. Hier overheerst de trend naar schaalvergroting, waaraan omgevingskwaliteit enigszins ondergeschikt is. Dat leidt al gauw tot spanningen tussen individuele wensen van ondernemers (bijvoorbeeld uitbreiding) en



Figuur 1: segmentatie stedelijk gebied op basis van twee dimensies

wat maatschappelijk wenselijk wordt geacht (industrieel aandoende bebouwing, milieuhinder, vervoersbewegingen).

- Gering verweven (agrarisch) / hoge investeringen in omgevingskwaliteit: verbreed agrarisch bedrijf (nevenactiviteiten). 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.
- Sterk verweven (niet-agrarisch) / geringe investeringen in omgevingskwaliteit: industrie, kleinhandel, logistiek. Voor deze bedrijven benut of ondersteunt de omgevingskwaliteit de bedrijfsvoering niet. Het betreft hier een veelheid van functies die zich vestigen in agrarische gebouwen en eventueel op het bijhorende erf en de gronden. Het kan gaan om familiebedrijven die agrarisch zijn begonnen, maar (op termijn) niet langer agrarisch gerelateerd zijn. Vaak gaat het om activiteiten die ook op een bedrijventerrein terecht kunnen.
- Sterk verweven (niet-agrarisch) / hoge investeringen in omgevingskwaliteit: zorg, toerisme, onderwijs, wonen. Deze activiteiten kunnen voor een welkome economische versterking zorgen op plekken waar zuivere landbouw niet langer rendabel is. Maar het gevaar bestaat ook dat ze de landbouw wegdrukken omdat ze 'economisch sterker' blijken of de vergunning van agrarische activiteiten tegenwerken.

## Sturing

Een van de conclusies van dit onderzoek is dat het juridisch ruimtelijke ordening-instrumentarium aanwezig is om een goede segmentatie in een gemeente door te voeren. Wel is het aan te bevelen beeldkwaliteitsplannen een juridische basis te geven door deze (waar relevant) te koppelen aan een RUP. Deze conclusie roept echter ook de vraag op waarom de segmentatie in Vlaanderen nog niet van de grond is gekomen. Ervaringen in Nederland leren dat gemeenten niet snel geneigd zullen zijn een ondernemer die op zoek is naar een vestigingsplaats een



Kop van het Kanaal, Roeselare-Haven © Ruimte Vlaanderen

EEN GOED UITGEWERKT  
'RUP' LIJKT VANDAAG  
VOORAL EEN  
STURINGSINSTRUMENT  
OM BEPAALDE  
ONTWIKKELINGEN  
ONMOGELIJK TE MAKEN.



Mandelvallei met zicht op Unilin Panels (Spano) © Ruimte Vlaanderen

'nee' te verkopen als er veel werkgelegenheid mee gemoeid is. Het specifiek aflijnen van doelgroepen voor bepaalde werklocaties kan dan belemmerend werken. Een dergelijke opstelling van gemeenten 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 noodzakelijk om de segmentatie nu concreet vorm te geven.

In het ideale geval zal het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen een beleidsomslag laten zien en komen we los van de door CIAM IV bepleite functiescheiding waarop de Vlaamse milieuregeling zich sterk heeft geënt. De huidige typevoorschriften en de ideologische scheiding van functies moeten grondig worden aangepast aan veranderende omstandigheden, zoals de sterk verminderde impact van 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. Op dit moment bestaat er echter 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 een groot deel van de bedrijvigheid al is verweven, maar het is zaak dit ook zo te houden.

Het ruimtelijke ordening-instrumentarium om zinvolle segmentaties door te voeren mag dan in principe wel voorhanden zijn, zoals in de studie is vastgesteld, maar met het oog op de toekomst zullen toch andere en nieuwe instrumenten moeten

worden ingezet. Enkele voorlopige vaststellingen:

- Het huidige instrumentarium leent zich goed voor de sturing rondom monofunctionele werklocaties. De complexiteit van verweven werklocaties vraagt evenwel om aanvullend, toegesneden instrumentarium.
- Daarbij is het gewenst niet alleen te kijken naar het ruimtelijke ordening-instrumentarium, maar ook na te gaan welke combinaties met instrumenten van andere beleidsvelden kunnen worden gemaakt om beleidsdoelstellingen te bereiken.
- Een stimulerend, 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.

Het laatste punt wijst ook in de richting van een duidelijke visie op de verschillende types werklocaties. Die gebiedsvisies en mogelijk ook het gevoerde proces ernaartoe, zouden een bepaald statuut moeten krijgen. Op hogere beleidsniveau kunnen de lijnen worden uitgezet, maar de uitvoering moet op lokaal niveau plaatsvinden en regionaal worden afgestemd. 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.

## Conclusies

De verschuiving van de aandacht naar bestaande bebouwde gebieden heeft gevolgen voor de mogelijkheden om de hier voorgestelde segmentatie toe te passen. Het belang van een segmentatie verandert er niet door, maar het is uiteraard moeilijker een bepaalde product-markcombinatie 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 verloopend proces (Albertkanaal Antwerpen). Alleen in het geval van een radicale transformatie komen de zaken anders te liggen. Typische voorbeelden zijn grote historische bedrijfslocaties die vrijkomen (Ford Genk, Renault Vilvoorde).

Hoe dan ook: een visie op de gewenste ontwikkeling van een werklocatie kan moeilijk tot stand komen als niet tegelijk het totale aanbod aan werklocaties wordt bekeken. Overheden moeten duidelijk maken waar ze bepaalde types van economische activiteiten willen situeren, welke mate van verweving daarbij mogelijk is en welke herstructureringen dat vereist.

Belangrijk aandachtspunt blijft de waarde van grond en vastgoed. Speculatie kan ongewenste ontwikkelingen in de hand werken. Lokale overheden kunnen, als ze geen eigenaar zijn van de betreffende grond of gebouwen, weinig directe invloed uitoefenen. Een goed uitgewerkt RUP lijkt vandaag vooral een sturingsinstrument om bepaalde ontwikkelingen onmogelijk te

maken. Vergunningen die kunnen worden ingezet, zoals de milieuv vergunning, worden ook restrictief gehanteerd. Omgekeerd is men waarschijnlijk niet streng genoeg bij het toelatingsbeleid voor 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 ook uit van:

- duidelijke, strategische beleidsdoelstellingen;
- een inventarisatie van min of meer homogene deelgebieden (welke types 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 marktontwikkelingen ook het juiste profiel is. (Overaanbod moet worden voorkomen door regionale afstemming);
- het vaststellen van de ontwikkelingsrichting als er een discrepantie is tussen het huidige en het gewenste profiel;
- aangeven hoe die herstructurering bereikt kan worden (instrumentarium, financiën, enzovoort);
- bijzondere aandacht voor de partners in het proces, het collectief leertraject en het maken van bewuste keuzes en beslissingen;
- het opstellen van een (regionale) langetermijnplanning per segment (product-markcombinatie) en het loslaten van een uniforme 'ijzeren voorraad' op regionale schaal.

**LITERATUURVERWIJZINGEN** 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 | Cabus, P. en W. Vanhaverbeke (2004), Eindrapport: Ruimte en Economie in Vlaanderen, Strategisch Plan Ruimtelijke Economie. Gent: Academia Press. | Cabus, P. (2004), Ruimtelijke Ordening en Economie. In: B. Hubeau, W. Vandevyvere, Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Brugge. | Cabus, Peter, Eline Horremans (2008), Vestigingsgedrag van bedrijven in Vlaanderen. Een analyse in functie van het ruimtelijk economisch beleid. | Dinteren, Jacques van, (2010), Regionale aanpak bedrijventerreinbeleid. In: Openbaar Bestuur, april, pag. 18-23. | Dinteren, Jacques van, Bart Muskens, Guy Geudens (2015), Segmentatie van werklocaties Vlaanderen. Een conceptuele verkenning. Nijmegen / Mechelen: Royal HaskoningDHV. | 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. | Groenboek. Vlaanderen 2050: mensenmaat in een metropool (2012). Brussel: Vlaamse Regering. | Idea Consult (2014), Raming van de behoefte aan bedrijventerreinen in het Vlaams Gewest. | PBL (2007), Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. | Pellenberg, P.H. (2005), Bedrijfsverplaatsing. In: P.H. Pellenberg, P.J.M. van Steen, L.J.G. van Wissen (red.), Ruimtelijke aspecten van de bedrijvendynamiek in Nederland. Assen, Van Gorcum, pag. 101-125. | Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997; 2011). | Verhoeve, Anna, en Eva Kerselaers (2013), Wat gebeurt er in Vlaanderen met vrijgekomen boerderijen?