

Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat

Louw, Erik; Olden, H.

Publication date

2016

Document Version

Accepted author manuscript

Published in

Plandag 2016

Citation (APA)

Louw, E., & Olden, H. (2016). Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat. In *Plandag 2016* (pp. 259-268)

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat

Erik Louw en Han Olden

Nu de economie aantrekt wordt de vraag of we nog nieuwe bedrijventerreinen nodig hebben weer actueel. Bij het beantwoorden spelen ramingen vaak een belangrijke rol. Immers de behoefte aan nieuw terreinen moet met een vraagraming worden onderbouwd (o.a. bij het toepassen van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Maar hoe goed zijn deze ramingen eigenlijk?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we verschillende ramingen geanalyseerd en vele second-opinion onderzoeken gereviewd. Daaruit blijkt dat het beleid voor bedrijventerreinen structureel gebaseerd is op een geraamde planningsopgave die boven de daadwerkelijke vraag ligt. De oorzaak hiervoor zit in de (beleidsmatige) keuzen die bij het toepassen van de ramingen worden gemaakt. Vaak wordt uitsluitend gewerkt met economisch optimistische scenario's en wordt ruimtebesparend beleid niet in de ramingen verwerkt. Hierdoor wordt de vraag systematisch te hoog ingeschat. Dit belemmert een effectieve toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking die is gericht op zorgvuldig ruimtegebruik.

Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat

Erik Louw en Han Olden

Stellingen

1. Lange termijn programma's voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen zijn overwegend gebaseerd op scenario's van hoge economische groei en houden te weinig rekening met fluctuaties in de vraag als gevolg van conjunctuurschommelingen.
2. Gemeenten baseren de onderbouwing van bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen eerder op de ruimte die de programma's van hogere overheden bieden dan op marktonderzoek naar de actuele vraag.
3. Ook na de neerwaartse bijstelling van de planningsopgave in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 is er nog altijd teveel ruimte voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen.
4. De huidige praktijk staat een effectieve toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in de weg. Veel plannen mogen juridisch ladderproof zijn, inhoudelijk passen ze niet in de intentie van de Ladder.

Technische Universiteit Delft (Faculteit Bouwkunde)

Universiteit Utrecht (Faculteit Geowetenschappen)

Correspondentie adres: E.Louw@tudelft.nl of H.Olden@uu.nl

Vraag naar bedrijventerreinen te ruim ingeschat

Inleiding

In het eerste decennium van deze eeuw is er veel gedebatteerd over nut en noodzaak van bedrijventerreinen. Het debat startte rond de eeuwwisseling toen verschillende milieuorganisaties met gerichte campagnes het onderwerp 'bedrijventerreinen' onder de aandacht brachten. Zij ageerden vooral tegen de aanleg van nieuwe terreinen en pleitten voor het hergebruik van bestaande terreinen. Achteraf gezien kan gezegd worden dat de campagnes succesvol zijn geweest wat betreft de aandacht voor de problematiek. In veel gemeenten en provincies is beleid tot stand gekomen om oude terreinen te herstructureren en de op nationaal niveau is het Convenant Bedrijventerreinen (2009) afgesloten en is de SER-ladder (1999) afgestoft en omgedoopt tot Ladder voor Duurzame Verstedelijking (2012). Op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moeten gemeenten in bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen inzicht geven in de actuele regionale vraag (trede 1 van de Ladder). Daarnaast zijn er in het vorige decennium de nodige rapporten verschenen over de werking van de bedrijventerreinenmarkt en de verouderings- en herstructureringsproblematiek (VROM-raad 2006, Algemene Rekenkamer 2008; Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen 2008).

Of de campagnes daadwerkelijk de aanleg van nieuwe terreinen hebben weten te voorkomen is moeilijk in te schatten. Met de planning en aanleg van terreinen zijn vele jaren gemoeid. Bovendien heeft de conjunctuur veel invloed op de vraag naar bedrijventerreinen. Wel is het besef ontstaan dat er in Nederland een ruim aanbod aan bedrijventerreinen is en dat dit ruime aanbod bij vele gemeenten voor problematische grondexploitaties heeft gezorgd. Met andere woorden, veel gemeenten hebben wel nieuwe bedrijventerreinen aangelegd maar hebben die mede dank zij de economische crisis van de afgelopen jaren niet weten te verkopen.

De vraag is dus: wat is er misgegaan? Is de crisis veel erger dan we ooit hebben kunnen vermoeden, waardoor de vraaguitval zeer hoog is (geweest?). Of hebben we de vraag naar bedrijventerreinen onjuist ingeschat. Op basis van een analyse van tientallen vraagramingen en vele Rekenkamer rapporten komen wij tot de conclusie dat het probleem van overschatting niet zo zeer in de methoden zelf zit, maar veel meer te maken heeft met de manier waarmee beleidsmatig met de methoden wordt omgegaan. Het gaat niet fout in de black box van de modellen, maar in handelingsperspectief van de direct betrokken opstellers en gebruikers.

Vraagramingen op nationaal niveau

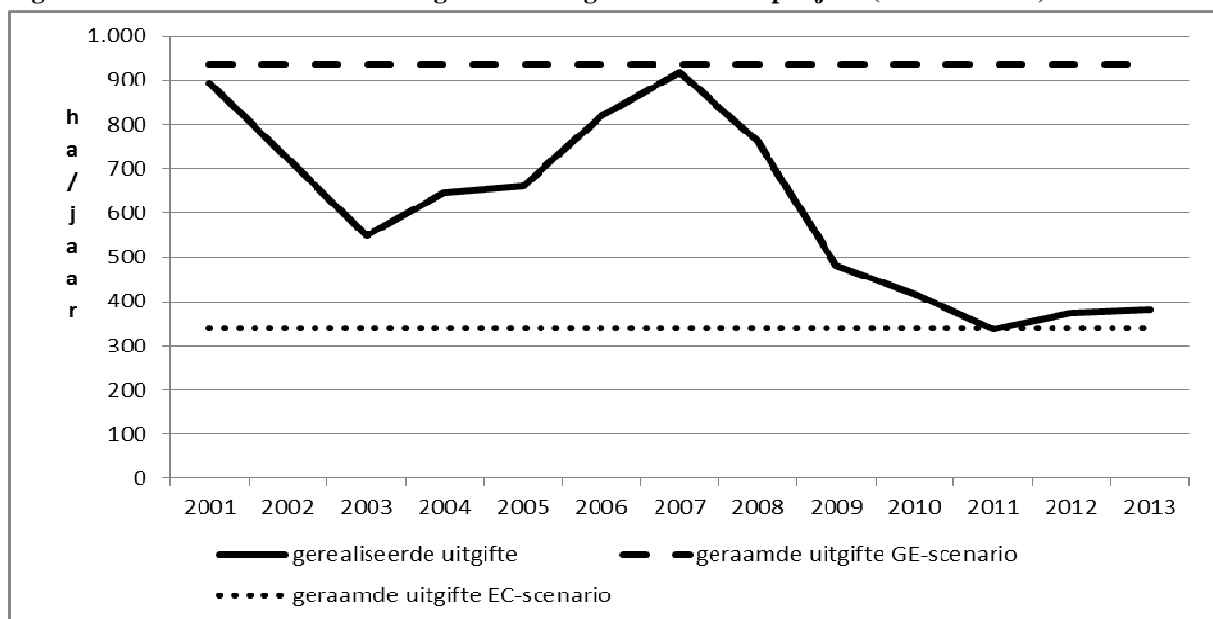
In Nederland speelt de Bedrijfslocatiemonitor (BLM), die het Centraal Planbureau (CPB) in de tweede helft van de jaren negentig heeft ontwikkeld een belangrijke rol bij de lange termijn planning voor bedrijventerreinen. De BLM is gebaseerd op de zogenaamde terreinquotiëntenmethode. In het model spelen drie variabelen een cruciale rol: in de eerste plaats de groei van werkgelegenheid, die is afgeleid uit CPB-scenario's voor de lange termijn over de economische ontwikkeling; in de tweede plaats veronderstellingen over de toekomstige binding van werkgelegenheid aan bedrijventerreinen; en in de derde plaats veronderstellingen over de ontwikkeling van het ruimtegebruik per werkzame persoon (het terreinquotiënt).

Hoewel de systematiek van de BLM vaak wordt gebruikt, is deze de afgelopen jaren diverse keren bekritiseerd. Kern van de kritiek is de veronderstelde (lineaire) relatie tussen de werkgelegenheid en het ruimtegebruik. Enerzijds wordt gewezen op de grote heterogeniteit van het ruimtegebruik, zelfs bij bedrijven uit een zelfde sector (Van Aalst et al. 1985; Knob en Traa, 2009), hetgeen het maken van ramingen vanuit statistisch oogpunt bemoeilijkt. Anderzijds is de methode niet geschikt om op regionaal- en lokaalniveau te gebruiken omdat het geen rekening houdt met lokale omstandigheden en geaggregeerde data gebruikt.¹ Knob en Traa (2009) stelden zelfs dat de BLM het einde van zijn ontwikkelingsmogelijkheden heeft bereikt.

Ondanks de kritiek blijkt de BLM (2005) de bandbreedte waarbinnen de uitgifte plaatsvond in de periode 2001 t/m 2013 goed te hebben voorspeld (figuur 1). Volgens het scenario van hoge economische groei (Global Economy) zou gemiddeld 935 hectare per jaar zijn uitgegeven. Volgens het scenario van lage economische groei (European Communities) zou dit gemiddeld 340 hectare per jaar zijn. De gerealiseerde uitgifte lag gemiddeld op 612 hectare per jaar, nagenoeg op het gemiddelde van de bandbreedte. In alle tussenliggende jaren is de uitgifte binnen deze bandbreedte gebleven.

De confrontatie laat zien dat het hanteren van één scenario risico's van overplanning dan wel onderplanning met zich meebrengt (tabel 1). Voor de individuele scenario's zijn de afwijkingen fors. Het GE-scenario heeft de uitgifte met ruim 50% overschat. Het hoge midden scenario (Transatlantic Market) komt ruim 30% hoger uit dan de feitelijk gerealiseerde uitgifte. Bij het EC-scenario daarentegen was sprake van een onderschatting van ruim 40%. Het scenario, waarvan de raming het dichtst bij de gerealiseerde uitgifte lag, is het lage middenscenario (Strong Europe). Dit scenario heeft de gerealiseerde uitgifte met 9% onderschat.

Figuur 1 Gerealiseerde en met BLM geraamde uitgifte in hectares per jaar (2001 t/m 2013).



Bron: Database IBIS en Arts et al. (2005).

¹ Zie voor een overzicht van kritiek op de BLM Knob en Traa (2008).

Tabel 1 Uitgifte bedrijventerreinen 2001 t/m 2013; feitelijke uitgifte vergeleken met BLM-ramingen per scenario.

| | Uitgifte ha. | Over-/ onderschatting ha. | Afwijking % |
|---------------------|-----------------|---------------------------------|----------------|
| BLM GE-scenario | 12.155 | +4.195 | +53% |
| BLM TM-scenario | 10.530 | +2.570 | +32% |
| BLM SE-scenario | 7.280 | -680 | -9% |
| BLM EC-scenario | 4.420 | -3.540 | -44% |
| Feitelijke uitgifte | 7.960 | | |

Bron: Gebaseerd op database IBIS en Arts, et al.(2005).

Tevens is duidelijk dat de BLM-ramingen de actuele vraag niet goed voorspellen. De oorzaak hiervan is dat de ramingen geen rekening houden met conjuncturele schommelingen, terwijl de ontwikkeling van vastgoed (en dus ook de uitgifte van bouwgrond) zeer sterk is gecorreleerd met de economische groei. De hoogst gerealiseerde uitgifte na 2000 (920 hectare in 2007) is 2,7 maal zo groot als de laagst gerealiseerde uitgifte (320 hectare in 2011). Van jaar tot jaar wisselen de scenario's elkaar af als beste voorspeller. Het SE- en het EC-scenario waren ieder vier maal de beste voorspeller; het TM-scenario drie maal en het GE-scenario twee maal.

Concluderend kunnen we stellen dat de BLM de bandbreedte van de vraag naar bedrijventerreinen goed heeft voorspeld. Het nationale beleid voor bedrijventerreinen heeft echter geen gebruik gemaakt van de geraamde bandbreedte. De Nota Ruimte (2004) baseerde de planningsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen op het GE-scenario. Het in 2009 met de lagere overheden afgesloten Convenant Bedrijventerreinen heeft deze planningsopgave weliswaar neerwaarts bijgesteld, maar baseert zich nog altijd op het TM-scenario met een forse ruimtevraag.

Interessant is dat de BLM op lange termijn een daling in de vraag laat zien (Arts et al. (2005). Na 2020 valt zelfs in drie van de vier scenario's een krimp in het benodigde areaal bedrijventerreinen te verwachten. Deze ontwikkeling is waarneembaar in de uitgiftecijfers, die de laatste jaren structureel onder het langjarige gemiddelde liggen. Hiermee is de BLM, mits de scenario's een volwaardige plaats krijgen in de planning, vooral geschikt als prognose instrument voor strategische besluitvorming voor de lange termijn en niet voor de onderbouwing van concrete ruimtelijke plannen.

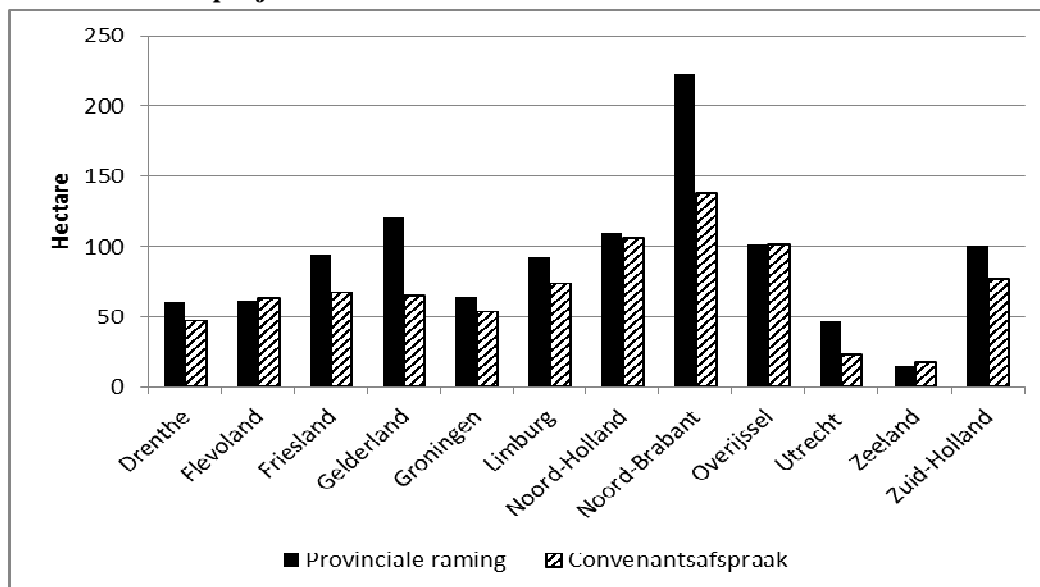
Vraagramingen op provinciaal niveau

Met de BLM zijn ook ramingen op provinciaal niveau gemaakt, maar de meeste provincies gebruiken deze ramingen niet. Wanneer we de BLM-ramingen uit 1999 vergelijken met de daadwerkelijke uitgifte tussen 1998 en 2010 dan blijkt dat in 8 van de 12 provincies de uitgifte binnen de range van de gehanteerde scenario's lag. In drie provincies lag de uitgifte daar boven, terwijl in één provincie de uitgifte onder de laagste BLM-raming lag. Per saldo lijkt het er dus op dat de provinciale BLM-ramingen slechter presteren dan de nationale raming, hetgeen gezien de eerder besproken kritiek ook te verwachten viel.

Bij ramingen die de provincies hanteren, wordt vaak een op de BLM gebaseerde methode gebruikt. Zowel Louw en Hiethaar (2000), de Algemene Rekenkamer (2008) als Olden (2010), toonden aan dat deze provinciale ramingen (of de daarop gebaseerde planningsopgaven) vaak hoger zijn dan de vergelijkbare BLM-ramingen. Dit komt omdat men uitgaat van hoge economische groei cijfers die impliciet een succesvol provinciaal economisch beleid veronderstellen en vaak ook de ijzeren voorraad bevatten.² Ook Oude Wansink concludeerde in 1999 dat de toen gemaakte raming van de provincie Limburg waarschijnlijk te hoog was. Hij weet dit aan een onjuiste inschatting van de toekomstige beroepsbevolking en het niet in beschouwing nemen van toekomstig beleid en ontwikkelingen die ruimtebesparend kunnen zijn. Toen de provincie Limburg in 2015 zelf deze raming vergelijkt met de daadwerkelijke uitgifte en concludeerde ze dat er 20% minder bedrijventerrein was uitgegeven dan er was geraamd. Zelfs wanneer geen rekening wordt gehouden met het succesvolle veronderstelde werkgelegenheidsbeleid van de provincie, dan is er nog steeds 9% minder uitgegeven dan geraamd.

Olden vergeleek in 2010 de toen vigerende provinciale ramingen met het in het Convenant Bedrijventerreinen afgesproken plafond. In 10 van de 12 provincies lagen hun eigen ramingen daar boven. Alleen voor Flevoland en Zeeland was dat niet het geval (figuur 2). Aan de afspraak in het Convenant Bedrijventerreinen dat de provincies nieuwe ramingen zouden opstellen waarbij de landelijke raming randvoorwaarde moest zijn, wordt langzaam gehoor gegeven. De provincies Drenthe, Friesland, Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant hebben nieuwe ramingen gemaakt. Hoewel dit wel heeft geleid tot neerwaartse bijstellingen in de richting van de Convenant-afspraken bieden deze ramingen nog altijd veel ruimte voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen.

Figuur 2 Vigerende provinciale ramingen versus de afspraken in het Convenant Bedrijventerreinen in hectare per jaar.



Bron: Olden (2010) en Convenant Bedrijventerreinen.

² Dit is de hoeveelheid bouwgrond die een gemeente altijd ter beschikking wil hebben om fluctuaties in de vraag op te kunnen vangen en heeft de omvang van ongeveer 3 a 4 maal de gemiddelde jaarlijkse uitgifte.

In negen van de twaalf provincies hebben provinciale rekenkamers het beleid voor bedrijventerreinen onderzocht. De aandacht voor ramingen was daarbij beperkt. Slechts één rekenkamer analyseert de ramingen diepgaand en concludeert dat rekenfouten zijn gemaakt en de betreffende provincie uitgaat van vraag verhogend beleid. Men gebruikt hiervoor de term planoptimisme. Een meer algemene conclusie was dat het vaak aan beleidscoördinatie ontbreekt, terwijl regionale planning en programmering juist een sleutelrol vervullen in het Convenant Bedrijventerreinen. Ter ondersteuning kan er op worden gewezen dat modelberekeningen van Jayet en Paty (2006) aantoont dat het ontbreken van beleidscoördinatie leidt tot een groter aanbod van bedrijventerreinen. Dit effect zien we ook terug in hoge gemeentelijke vraagramingen, waarbij de regionale marktruimte disproportioneel wordt toegerekend aan de vraag in de eigen gemeente.

Concluderend kunnen we stellen dat er verschillende aanwijzingen zijn die er op duiden dat de provinciale ramingen aan de ruime kant zijn. Optimistische verwachtingen ten aanzien van de economische ontwikkeling met navenant hoge uitgifte cijfers liggen hieraan ten grondslag. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat beleid de ruimtevraag zou moeten beperken niet in de ramingen is verwerkt.

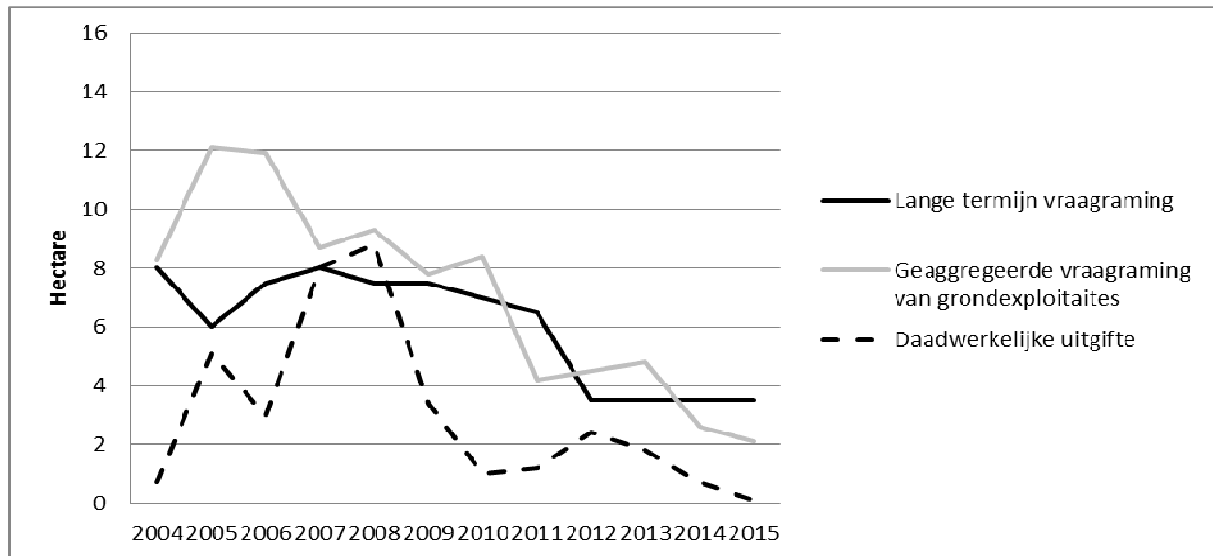
Vraagramingen op regionaal en lokaalniveau

Ook op het niveau van regio's en gemeenten worden vraagramingen gemaakt. Er worden zelfs ramingen gemaakt voor individuele bedrijventerreinen. De gangbare methode hierbij is dat provinciale raming toegeedeeld aan een gemeente op basis van verdeelsleutels, zoals het aandeel in de in het verleden gerealiseerde provinciale uitgifte of het aandeel in de provinciale werkgelegenheid. Toetsing van de ramingen door middel van marktonderzoek vindt lang niet altijd plaats.

Voor ons onderzoek hebben we ook 140 rapporten van gemeentelijke rekenkamers geanalyseerd, die aandacht schenken aan het beleid voor bedrijventerreinen. De aandacht voor de aan het beleid ten grondslag liggende ramingen is beperkt. Slechts 18 rapporten gaan expliciet in op ramingen. In acht gevallen wordt geconstateerd dat de vraag lager lag dan de ramingen en in twee gevallen dat de vraag en de raming nagenoeg overeenkwamen. In vijf gevallen werd geconstateerd dat gemeenten hun raming al naar beneden hadden bijgesteld, hetgeen impliceert dat oorspronkelijke ramingen te hoog waren. Over de reden waarom de ramingen te hoog zijn gaan de meeste rekenkamers niet in. In vier gevallen bleek dat gemeenten uitgingen van optimistische economische scenario's. Zeer opvallend is dat twee rekenkamers sterke vermoedens uiten dat de ramingen bewust te hoog zijn, terwijl een andere rekenkamer concludeert dat een raming met een lage vraag niet naar de gemeenteraad was gestuurd. Dit duidt erop dat in deze drie gevallen bewust hoge ramingen in de politieke besluitvorming naar voren zijn geschoven..

In twee rekenkamerrapporten wordt expliciet gesproken van planoptimisme. Een goed voorbeeld daarvan vinden we in het rapport van de raadsenquête naar het grondbeleid in de gemeente Enschede (2012). Daarin wordt niet alleen de vraagraming voor de gemeente als geheel beoordeeld, maar wordt ook gekeken naar de vraagramingen die ten grondslag liggen aan de grondexploitaties van de individuele bedrijventerreinen. Geconcludeerd wordt niet alleen dat de algemene gemeentelijke ramingen (waarschijnlijk) te zijn, maar ook dat de aggregatie van de uitgifte ramingen in de grondexploitaties nog hoger waren dan deze gemeentelijke ramingen (zie figuur 3).

Figuur 3 Vergelijking tussen de vraagramingen voor de gehele gemeente, de geaggregeerde vraagraming in de grondexploitaties en de daadwerkelijke uitgifte in de gemeente Enschede in hectare per jaar in de periode 2004-2014.



Bron: Gemeente Enschede (2012: 50) aangevuld met recente edities van Meerjaren Perspectief Grondbedrijf.

Naast deze rapporten van gemeentelijke rekenkamers hebben wij 24 contra-expertises gevonden die zijn gemaakt om lokale en regionale ramingen te beoordelen. De auteurs van dit artikel waren bij zeventien van deze rapporten betrokken. Bij de contra-expertise gaat het in bijna alle gevallen om onderzoeken in opdracht van organisaties die hoogte van een raming aanvochten en op zoek waren naar argumenten op de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen aan te vechten. Er is dus een bias aanwezig ten aanzien van de cases die zijn onderzocht.

De algemene conclusie van de contra-expertises was dat de ramingen te hoog waren. Een vergelijking tussen de ramingen en de daadwerkelijke vraag was niet mogelijk omdat de rapporten van recente datum zijn en/of de bedrijventerreinen waarvoor ze gemaakt zijn, niet of nog niet zijn aangelegd. Als belangrijkste drie redenen voor de vermoedelijk te hoge raming kwamen naar voren:

1. Het gebruik van optimistische economische scenario's (15 van de 24 gevallen);
2. Het toedelen van een disproportioneel aandeel van de regionale vraag aan een gemeente of aan een specifiek bedrijventerrein (13 van de 24 gevallen);
3. Beleidsopties worden selectief gebruikt (13 van de 24 gevallen). Beleid dat ruimtevraag stimuleert (bijvoorbeeld succesvol bedrijven acquisitiebeleid), wordt wel opgenomen in de ramingen, maar beleid dat ruimtevraag beperkt niet (bijvoorbeeld herstructurering van oude bedrijventerreinen, toepassing van de Ladder voor Duurzame verstedelijking of intensief ruimtegebruik).³

In veel minder gevallen ging de kritiek uit naar de gebruikte methoden. In vier gevallen werd een trendextrapolatie gebruikt welke ongeschikt is om eventuele veranderingen in de vraag weer te geven. In één geval werd een enquête gebruikt om de vraag voor de komende 5 tot 10 jaar in te schatten,

³ Hoewel dit argument op het lijf van aanvragers van een second-opinion geschreven is, kwam ook het toenmalig Ruimtelijk Planbureau (Schuur, 2007) tot een dergelijke conclusie. Gesteld wordt dat in de onderzochte raming "...impliciete afwegingen gemaakt zijn die eigenlijk van politieke aard zijn. Al deze afwegingen zijn zo gemaakt dat de ruimtevraag hoog uitvalt." (p. 4).

terwijl algemeen wordt verondersteld dat men met een enquête hoogstens de vraag voor de komende 3 jaar inzichtelijk kan maken. In een ander geval werd een verkeerd geïnterpreteerde shift-and-share analyse als oorzaak van een hoge werkgelegenheidsontwikkeling aangewezen. Ook werden enkele rekenfouten en dubbeltellingen aangetroffen.

Ook voor ramingen op regionaal en gemeentelijk niveau kunnen we concluderen dat ramingen vaak hoog uitvallen en zeer waarschijnlijk *te* hoog zijn. Opvallend is dat een tweetal rekenkamers tot de conclusie kwam dat de ramingen bewust te hoog zijn en dat één rekenkamer constateerde dat een raming met een lage vraag niet aan de gemeenteraad werd voorgelegd. Dit doet de vraag rijzen of de ramingen in het algemeen bewust of onbewust te hoog zijn?

Conclusies

Op basis van onze analyse stellen wij dat veel vraagramingen voor bedrijventerreinen te hoog zijn. Dit geldt veel sterker voor provinciale en lokale ramingen dan voor het landelijke BLM-model. Wij vermoeden dat de vaagoverschatting toeneemt naarmate we de bestuurlijke ladder afdelen. Wanneer we alle provinciale ramingen bij elkaar optellen komt dat boven de landelijke raming te liggen. Wanneer we de gemeentelijke ramingen bij elkaar op tellen liggen ze waarschijnlijk boven de provinciale raming.⁴ Daarnaast wijst het voorbeeld van Enschede erop dat het totaal van alle ramingen in individuele grondexploitaties de gemeentelijke raming overstijgt.

In de wetenschappelijke literatuur zijn de afgelopen jaren vele studies verschenen over verschillende ramingen en ramingstechnieken. Vooral Flyvbjerg (2008) heeft veel aandacht getrokken met zijn conclusie dat het gebruik van de infrastructuur veelal hoger wordt geraamd dan het uiteindelijke gebruik ervan. Wij trekken een soortgelijke conclusie ten aanzien van de vraag naar bedrijventerreinen, maar minstens zo interessant zijn de verklaringen die hij voor deze vraagoverschatting heeft, namelijk: een methodisch-technische, een psychologische en een politiek-economische.

De methodisch-technische verklaring gaat over de gebruikte data en methoden en is ook voor ons relevant. Immers, de BLM-methode is aan kritiek onderhevig en verschillende contra-expertises wijzen op foutief gebruikte methoden of rekenfouten. Echter, de BLM-ramingen lijken op landelijk niveau redelijk tot goed te scoren en ook op provinciaal niveau doet de BLM het niet slecht. Daarnaast komen methodische fouten relatief weinig voor in de contra-expertises. Evenals Flyvbjerg constateren wij daarom dat methodisch-technische redenen niet de voornaamste oorzaak van vraagoverschatting kan zijn.

Flyvbjerg's psychologische verklaring refereert aan het algemene fenomeen van onrealistisch optimisme. Het gaat daarbij om cognitieve aanleg van veel mensen dat zij toekomstige gebeurtenissen in een te positief licht beoordelen dan op basis van hun feitelijke ervaringen gerechtvaardigd is. Hoewel wij naar het voorkomen van dit fenomeen bij de planning van bedrijventerreinen geen onderzoek hebben gedaan, wijst de verschillende keren genoemde term 'planningsoptimisme' wel op het bestaan van dit fenomeen. Ook het hanteren van een ijzeren voorraad kan psychologisch van aard

⁴ Praktisch is dit niet uitvoerbaar omdat niet alle actuele gemeenten vraagramingen hebben. De stelling durven de desalniettemin aan omdat bijna alle regionale en lokale ramingen als 'te hoog' zijn beoordeeld.

zijn. Immers het aanhouden van een ijzeren voorraad heeft als beoogd effect het voorkomen van mogelijke negatieve ervaringen in de vorm van het mislopen van grondverkoop. Mogelijk wordt de kans hierop hoger geschat dan de kans om met onverkoopbare grond te blijven zitten.

Flyvbjerg's derde verklaring, de politiek-economische verklaring, lijkt gezien onze analyse ook toepasbaar bij de vraagoverschatting van bedrijventerreinen. Flyvbjerg noemt dit ook wel 'strategic misrepresentation' waarbij voorspellers en planners opzettelijk zaken gunstiger voorstellen om zo de acceptatie van plannen te vergemakkelijken. Of er bij het overschatten van vraag naar bedrijventerreinen altijd bewust sprake is van een dergelijke misleiding kunnen wij niet beoordelen. Wel kunnen we op basis van een paar rekenkamerrapporten en een enkele persoonlijke ervaring stellen dat het voorkomt. Daarnaast durven wij stellen dat de keuze voor het veelvuldig gebruik van hoge groei scenario's en het selectief omgaan met beleidsopties die de vraag neerwaarts kunnen beïnvloeden, min of meer bewust worden genomen. Immers, veel gemeenten gebruiken ramingen om nut en noodzaak van de bestuurlijke gewenste aanleg van individuele bedrijventerreinen te onderbouwen. Hierbij maken zij vooral gebruik van de ruimte die hogere overheden bieden. Niet de actuele vraag is dan uitgangspunt voor de onderbouwing, maar de eerder gemaakte bestuurlijke afspraak over de toepassing van het TM-scenario bij ramingen (conform het Convenant Bedrijventerreinen).

Of in onze situatie de 'strategic misrepresentation' daadwerkelijk een bewuste onjuiste weergave inhoudt, lijkt ons onwaarschijnlijk. Veel meer lijkt het erop dat dit situationeel bepaald wordt. We komen uit een tijd waarbij (afgezien van conjuncturele schommelingen) de vraag naar bedrijventerreinen hoog was. Dit lijkt na de eeuwwisseling tot het verleden te behoren, maar in veel ramingsmodellen zitten wel parameters die het ruimtelijk beleid van een ruimhartige aanleg van bedrijventerreinen weerspiegelen. Het zelfde kan gesteld worden van de 'mind' van veel consultants (veelal de makers van ramingsmodellen) en beleidsmakers (veelal de gebruikers van de modeluitkomsten) waar ideeën over voorwaardenscheppend beleid nog levendig zijn. De veronderstelling daarbij is dat de aanleg van bedrijventerreinen een instrument is om economische doelstellingen (groei van de werkgelegenheid) te realiseren. Gezien de structurele veranderingen die onze economie ondergaat lijken bedrijventerreinen niet de meest geëigende manier om de economie te stimuleren. Dat wil niet zeggen dat we zonder kunnen of dat er geen behoefte is aan nieuwe terreinen. Wel dat we veel zorgvuldiger met vraagramingen moeten omgaan en meer oog moeten hebben voor de kwaliteit van de terreinen.

De gesignaleerde praktijk staat een effectieve toepassing van de Ladder van Duurzame Verstedelijking in de weg. Ondanks de vaak te hoge ramingen van de vraag, doorstaan veel plannen voor nieuwe bedrijventerreinen gemakkelijk de toets bij de Raad van State. Gesteund door de ramingen op provinciaal en nationaal niveau voldoet de onderbouwing al snel aan de juridische eisen die trede 1 van de Ladder stelt. Omdat de ramingen inhoudelijk niet worden getoetst, komt er nog altijd te veel plancapaciteit op de markt. Dit is strijd met het door de Ladder beoogde duurzame ruimtegebruik.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2008) *Herstructurering van bedrijventerreinen*. Den Haag (Algemene Rekenkamer).
- Arts, P.H.A.M., J. Ebregt, C.J.J. Eijgenraam & M.J. Stoffers (2005) *De vraag naar ruimte voor economische activiteiten tot 2040. Bedrijfslocatiemonitor*. Den Haag (Centraal Planbureau)
- Centraal Planbureau (1999) *Bedrijfslocatiemonitor regionale verkenningen 2010-2020: in gesprek met de regio's*. Den Haag (Centraal Planbureau).
- Flyvbjerg, B. (2008) Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice. *European Planning Studies*, 16(1), 3-21.
- Flyvbjerg, B., M.K. Skamris Holm & S.L. Buhl (2005) How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects. The Case of Transportation. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 131-146.
- Gemeente Enschede (2012) *Grip op grond. Raadenquête naar het grondbeleid van de gemeente Enschede*. Gemeente Enschede.
- Ike, P, H. Voogt & K. van Zwieten (1984) *Bedrijfsterreinplanning: moeilijkheden en mogelijkheden* Technische Hogeschool Delft.
- Jayet, H & S. Paty (2006) Capital invisibility and tax competition: Are there too many business areas when some of them are empty? *Journal of Urban Economics*. 60(3), 399-417.
- Knoben, J. & M. Traa (2008) *De Bedrijfslocatiemonitor, kritiek, alternatieven en aanpassingen*. Den Haag / Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Knoben, J. & M. Traa (2009) *Het schatten van macroterreinquotiënten*. Den Haag / Bilthoven, (Planbureau voor de Leefomgeving).
- Louw, E. & J.F.H. Hiethaar (2000) *Ramingen gewogen. Een analyse van provinciale behoefteramingen voor bedrijventerreinen*. Delft (Delft University Press).
- Olden, H. (2010) *Uit voorraad leverbaar. De overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Oude Wansink, M. (1999) *De behoefte aan bedrijventerreinen in Limburg 1995-2020: een kritische analyse*. Maastricht (Wetenschapswinkel Rijksuniversiteit Limburg).
- Provincie Limburg (2015) *Werklocaties Limburg 2014*. Maastricht (Provincie Limburg).
- Schuur, J. (2007) *Opmerkingen bij het eindrapport van ETIN*. Den Haag (Ruimtelijk Planbureau).
- Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008), *Kansen voor kwaliteit; een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Ministerie van VROM en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- VROM-raad (2006), *Werklandschappen; een regionale strategie voor bedrijventerreinen*. Advies 053, OBT bv, Den Haag.